

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2016

Volume XVII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

## DU 11 JANVIER AU 13 NOVEMBRE 2015 : LA FRANCE A L'ÉPREUVE

PAR

GILLES ANDRÉANI (\*) et MANON-NOUR TANNOUS (\*\*)

Au cours de l'année 2015, la France a été touchée par deux vagues d'attentats : la première en janvier, marquée par l'assassinat de onze membres de la rédaction de *Charlie Hebdo* et d'un policier le 7 et d'une policière municipale le 8, ainsi que, le 9, par la prise d'otages d'un magasin casher de la porte de Vincennes qui fera quatre nouvelles victimes. Le 13 novembre, des attaques coordonnées contre le Stade de France, des terrasses de cafés et de restaurants des 10<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> arrondissements et le Bataclan feront au total 129 morts et 359 blessés, ce qui en fait l'épisode de violence terroriste le plus meurtrier que la France ait subi depuis la guerre d'Algérie.

Ces événements, qui ont frappé profondément les esprits en France, ont provoqué des réactions immédiates de la part de la société et des pouvoirs publics, dont l'ampleur témoigne de l'impact qu'ils ont eu. On se souvient de la démonstration d'unité nationale qu'ont été les manifestations des 10 et 11 janvier, qui ont réuni 4 millions de personnes à travers la France, dont un million et demi à Paris.

L'impact des attentats du 13 novembre a été encore plus fort, même s'il a été de nature différente. On a parlé à leur propos de « 11 septembre français », ce qui était sans doute excessif si on pense à l'importance objective des deux événements, mais comporte une part de réalité si on se réfère à l'état d'esprit qui s'est installé après eux des deux côtés de l'Atlantique.

Après les attaques de novembre 2015, comme cela avait été le cas aux Etats-Unis après le 11 septembre 2001, aux sentiments d'outrage et de deuil se sont ajoutées des manifestations de résolution et une volonté de mettre fin à l'Etat islamique, absentes de l'après-11 janvier : l'emploi par François Hollande du mot « guerre », la proclamation de l'état d'urgence et l'annonce d'une révision de la Constitution immédiatement après les attaques en ont été les expressions les plus visibles. Les succès électoraux

(\*) Conseiller maître à la Cour des comptes (France) et professeur associé à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(\*\*) Docteur en Relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et chercheur associée au Centre Thucydide (Paris II, France) et à la Chaire d'Histoire contemporaine du monde arabe du Collège de France.

du Front national au premier tour des élections régionales le 6 décembre ont sans doute été amplifiés par l'état d'esprit qui s'est ainsi installé dans l'opinion.

Cette France éprouvée, rassemblée dans le deuil au lendemain du 11 janvier, résolue à répondre aux attaques après le 13 novembre, n'est pas restée isolée. Les manifestations de solidarité ont abondé, après les deux vagues d'attentats, de la part de pays nombreux et divers, à la mesure des sentiments d'effroi, d'indignation et de compassion qu'ils ont suscités en Europe et dans le monde. La réponse répressive et préventive organisée par le gouvernement a comporté un volet international, minime après le 11 janvier, beaucoup plus important après le 13 novembre. Aussi bien le phénomène du terrorisme est-il lui-même international, en même temps qu'intérieur, aussi bien appelle-t-il des réponses de coopération judiciaire, policière et de renseignement, ainsi qu'une stratégie coordonnée visant à juguler le phénomène à sa source, au Moyen-Orient même.

C'est la dimension internationale des réactions aux attentats de 2015 que nous chercherons ici à analyser. Comment interpréter les manifestations de solidarité prodiguées envers la France au lendemain des deux événements ? Que disent-elles de la place de la France dans le monde ? De la façon dont ces événements ont été ressentis et interprétés par les opinions et les gouvernements étrangers ? Nous nous interrogerons en outre sur la stratégie internationale que le gouvernement français a cherché à mettre en œuvre après ces événements : l'unité dont le monde extérieur a fait montre dans la condamnation des attaques et dans la solidarité avec la France s'est-elle traduite par une réponse coordonnée qui réponde à l'appel de François Hollande, le 16 novembre, à « *l'unité* » de la communauté internationale et à la constitution d'« *une grande et unique coalition* » pour lutter contre Daech ? Nous nous demanderons également quel est l'équilibre, un an après les attentats de janvier, entre l'aspect intérieur et extérieur de ces événements : en dépit de leur résonance internationale, est-ce que ce n'est pas à la société française, à ses divisions et à ses peurs qu'ils renvoient, bien plus qu'à la situation au Proche-Orient ou à la géopolitique du *djihad* global ?

#### ATTENTATS DE JANVIER : LE REGISTRE DE L'EMOTION

##### ***Le 11 janvier 2015 : un drame d'abord national***

A relire, après les attentats du 13 novembre, le discours prononcé par Manuel Valls devant l'Assemblée nationale le 13 janvier en hommage aux victimes des attentats de janvier – discours longuement applaudi par les députés et salué dans la presse comme un « grand discours » –, on est étonné rétrospectivement de voir que la dimension internationale de la menace comme de la réponse à y apporter est secondaire. « *A cette menace terroriste, la République apporte et apportera des réponses sur son sol*

*national. Elle en apportera aussi là où les groupes terroristes s'organisent pour nous attaquer* ». L'ordre des priorités est clair. C'est un discours d'unité nationale, centré sur la défense des valeurs républicaines et de la laïcité, et la célébration – d'ailleurs justifiée – du moment d'union qu'ont été les manifestations de l'avant-veille et de « l'esprit du 11 janvier ».

Les réponses concrètes annoncées par le Premier ministre, « *mesures exceptionnelles et non d'exception* » précise-t-il, sont essentiellement d'ordre intérieur : vote prochain de la loi sur le renseignement déjà prévue, constitution d'un nouveau fichier antiterroriste, protection des lieux de culte, lutte contre l'antisémitisme et mobilisation de l'éducation nationale autour de la défense de la laïcité. Plus spécifiquement, Manuel Valls entend lutter contre la radicalisation sur Internet ou en prison. Mis à part l'annonce de la poursuite des opérations au Mali et en Iraq et un appel à accélérer la mise en place du fichier PNR (1), Manuel Valls replace les attentats dans un contexte essentiellement national.

De fait, dans le contexte de janvier 2015, les attentats paraissent une affaire intérieure pour l'essentiel et la préoccupation dominante est celle de l'unité nationale. Les terroristes se sont certes réclamés l'un de Daech, les autres d'Al Qaïda – l'un d'eux, avait suivi un entraînement dans un camp de cette dernière organisation au Yémen en 2011 –, mais tous étaient de petits délinquants français, radicalisés au contact d'individus de la filière des Buttes-Chaumont ou proches de cette dernière. Leur parcours s'apparente à celui de Mohammed Merah, l'auteur des sept assassinats de Toulouse et Montauban en mars 2012, qu'on avait qualifié sur le moment de terroriste solitaire et qui avait aussi été en contact avec cette mouvance. Al Qaïda dans la péninsule arabique a revendiqué l'attaque contre *Charlie Hebdo*, mais l'idée d'une attaque extérieure, d'un acte de guerre de Daech contre la France, qui dominera les réactions du gouvernement après les attentats du 13 novembre, est pratiquement absente en janvier.

Rassembler les Français autour des valeurs de la République, réaffirmer parmi elles la liberté d'expression et la laïcité paraissent les réponses les plus appropriées pour l'exécutif. Cependant, la crainte que ces sujets ne divisent et aggravent le risque d'une réaction antimusulmane d'une partie de l'opinion amènent le gouvernement à prendre les devants : Manuel Valls, dans son discours précité, consacra un long développement à justifier la différence de traitement entre les caricatures irréligieuses de *Charlie Hebdo* et – sans le nommer – Dieudonné : « *Il y a une différence fondamentale entre cette liberté [la liberté d'insolence] et l'antisémitisme, le racisme, l'apologie du terrorisme, le négationnisme, qui sont des délits, qui*

(1) Le système PNR – *Passenger Name Record* – a pour objectif de recueillir de façon automatisée les données relatives aux passagers circulant dans un espace donné. Dans l'espace Schengen, la mise en place et l'utilisation par les services de police d'un tel système ont été longtemps retardés, en raison notamment des objections de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen. La transmission des données PNR entre les pays européens et les Etats-Unis a également fait l'objet de difficultés récurrentes, la protection des données personnelles étant beaucoup moins forte côté américain.

*sont des crimes et que la justice devra sans doute punir avec encore plus de sévérité* ». De son côté, François Hollande déclarera le 15 janvier à l'Institut de monde arabe : « *Et ce sont les Musulmans qui sont les premières victimes du fanatisme, du fondamentalisme et de l'intolérance* », faisant ainsi écho au jugement du président turc Erdogan, qui estimait que les attentats de Paris étaient « *une attaque contre l'Islam lui-même* ».

### ***Une émotion globale et d'abord européenne***

Au bout du compte, la seule initiative internationale notable de la France en janvier aura été l'invitation adressée à l'ensemble des partenaires de la France à participer à la marche républicaine du 11 janvier à Paris : démarche mi-diplomatique, mi-communicationnelle, qui aura à surmonter de nombreux obstacles pratiques et diplomatiques. Un long récit de cette initiative est paru dans le numéro de mars (2) de *Vanity Fair*, où sont particulièrement mis en vedette deux conseillers de l'Élysée, Jacques Audibert, chef de la cellule diplomatique, et Gaspard Ganzer, conseiller en communication. On y trouve notamment confirmation du déplaisir des autorités françaises à voir s'inviter Benjamin Netanyahu, qui avait déjà heurté François Hollande en donnant un caractère partisan à la cérémonie d'hommage aux victimes de l'école Ozar Hatorah de Toulouse à laquelle ils avaient tous deux participé en novembre 2012 (3).

Marque d'une solidarité et d'une émotion réelles de par le monde après les attentats de Paris, le cortège des personnalités étrangères n'en révélait pas moins des failles. Outre la présence contestée de Benjamin Netanyahu, il y avait les absents et les intrus. Absents, les Américains (*l'Attorney General* Eric Holder, présent à Paris, s'était vu interdire de participer par le service américain de protection des personnalités pour cause de sécurité insuffisante – la Maison-Blanche devait le 12 faire savoir qu'elle regrettait que les Etats-Unis n'aient pas été représentés par une personnalité de rang plus élevé que leur ambassadeur – ; le ministre des Affaires étrangères du Maroc, qui se désista le matin du 11 par crainte que des dessins offensants pour l'Islam n'apparaissent dans le cortège. Au titre des intrus, on peut citer Sergueï Lavrov, ministre russe des Affaires étrangères, dont la présence paraissait quelque peu déplacée dans ce bras-dessus, bras-dessous démocratique, et Ahmet Davutoglu, le Premier ministre turc, représentant d'un pays certes éprouvé par le terrorisme, mais pour le moins ambigu à l'égard de l'islamisme radical – dès le lendemain, le président Erdogan devait d'ailleurs dénoncer « *l'hypocrisie* » que représentaient selon lui la manifestation du 11 janvier et la présence de Netanyahu, coupable selon lui de « *terrorisme d'Etat* » à Gaza : « *L'hypocrisie occidentale est évidente.*

(2) *Vanity Fair*, n°21, mars 2015, p. 130.

(3) Selon des propos rapportés par *Le Canard enchaîné* du 4 novembre 2012 et confirmés par l'AFP il avait déclaré à des journalistes présents que le comportement du Premier ministre israélien « *n'avait pas été correct* ». Il lui avait en outre rétorqué que « *La place des juifs de France, c'est d'être en France* », alors que Netanyahu les avait appelés à rejoindre Israël.

*En tant que Musulmans, nous n'avons jamais participé à aucun massacre terroriste. Derrière tout cela, il y a le racisme, les discours haineux et l'islamophobie. De grâce, que les administrations des pays où nos mosquées sont attaquées prennent des mesures » (4).*

### ***Etre ou ne pas être Charlie***

Au fond, la solidarité la plus vraie et la participation la plus naturelle dans le cortège du 11 janvier étaient celles des Européens. C'est que le massacre de *Charlie Hebdo* s'inscrit dans une série de crises dans laquelle se sont trouvés mis en cause des actes de violence islamistes répondant à des blasphèmes réels ou imaginaires contre le Coran et le prophète, crises qui ont touché tour à tour la Grande-Bretagne, avec Salman Rushdie, le Danemark avec l'affaire des caricatures de Mahomet, ou les Pays-Bas avec l'assassinat de Théo van Gogh. Avec des nuances et parfois des divisions – Jacques Chirac avait en 2006 condamné comme une « *provocation* » les caricatures de Mahomet parues au Danemark, au nom du « *respect* » dû aux religions (5) –, les Européens avaient arbitré lors de ces crises pour le respect de la liberté d'expression et contre l'idée de la restreindre de quelque façon que ce soit pour protéger les religions du blasphème. A ce titre, ils pouvaient dire sans arrière-pensée : « Je suis *Charlie* ».

L'ampleur et le civisme des réactions des Français après le 11 janvier ont été salués par de nombreux observateurs en Europe. On peut citer entre autres le philosophe allemand Peter Sloterdijk : « *les Français ont montré de façon admirable que l'on pouvait, même à l'ère de l'individualisme aigu, encore faire société [...] La solidarisation de l'Europe entière avec la France après les attentats restera un geste inoubliable* » (6).

Or cette position distingue l'Europe du reste du monde. Du monde musulman, d'abord, où l'indignation des premiers jours suivant les attentats a reflué après la publication de la « une » de *Charlie Hebdo* du 14 janvier : cette dernière a entraîné des manifestations hostiles à la France au Pakistan et au Niger, où le centre culturel français a été incendié.

Les Etats-Unis ensuite : la liberté d'expression y est garantie de façon juridiquement plus intransigeante qu'en France, mais un *Charlie Hebdo* américain est une chose impensable. Le vivre-ensemble d'un pays aussi divers ne s'accommoderait pas des manifestations d'irrégion outrageantes qui sont la marque de ce journal. D'ailleurs, de nombreux journaux américains ont choisi de ne pas reproduire la « une » de son édition du 14 janvier, et la décision du Pen Club d'attribuer à *Charlie Hebdo* son Prix du courage et de la liberté d'expression a suscité des réactions de protestation d'une forte minorité de membres du club et d'écrivains

(4) « Erdogan dénonce l'hypocrisie occidentale », Reuters, 13 janv. 2015.

(5) « Caricatures de Mahomet : Chirac exhorte au 'respect' », *Le Figaro*, 3 avr. 2006.

(6) Peter Sloterdijk, « La réponse des Français à ce crime est une prouesse », *Le Monde*, 11 fév. 2015.

américains, refusant de cautionner un journal considéré par beaucoup comme islamophobe (7).

En Russie, on a été encore moins *Charlie* : La *Komsomolskaïa Pravda* a parlé de la campagne « Je suis *Charlie* » comme d'une « *hystérie générale* » et l'écrivain Edouard Limonov a dénoncé *Charlie Hebdo* comme une « *infamie morale* » et caractérisé les attentats comme « *une punition pour les insultes infligées par ce journal arrogant et agressif* » (8). De rares manifestants moscovites qui arboraient des pancartes « Je suis *Charlie* » ont été arrêtés par la police.

Au total, au-delà de l'unanimité des réactions officielles de soutien à la France après le 11 janvier, le centre de gravité de l'émotion et des soutiens dans les opinions et parmi les commentateurs a été l'Europe. Pour autant, la diplomatie française n'a pas cherché à capitaliser sur ces soutiens, les attentats de janvier étant perçus principalement comme une affaire intérieure par le gouvernement, qui y a répondu essentiellement par des réformes législatives – la loi sur le renseignement, qui était en préparation en janvier, et a été adoptée le 24 juillet – (9), ainsi que par la mobilisation des forces de sécurité intérieure et de l'armée, avec l'opération « Sentinelle », pour protéger la population de la menace terroriste.

Il y a ainsi une certaine sous-estimation de la dimension internationale de la menace après les attentats de janvier. Le premier ministre Manuel Valls déclarait : « *Sommes-nous en guerre ? La question a, en réalité peu d'importance, car les terroristes djihadistes en nous frappant trois jours consécutifs y ont apporté, une nouvelle fois, la plus cruelle des réponses* » (10). Or, sur le plan stratégique, l'engagement français dans la coalition contre l'Etat islamique n'est pas réévalué. « *Notre responsabilité est de ne pas aller là où nous ne sommes pas souhaités* » (11), déclare alors le Président français. Les frappes françaises restent limitées au seul terrain iraquien jusqu'au mois de septembre. C'est alors le motif de la légitime défense, au sens de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, qui fonde l'intervention en Syrie. Cette notion, politiquement parlante pour l'opinion mais juridiquement fragile (12), montre la filiation en arrière-plan avec les attentats de janvier (et plus encore l'attaque dans le Thalys en août), mais le lien n'est pas explicitement établi.

Les attentats de novembre vont faire évoluer cette posture dans une double direction. La politique étrangère est, sur le moment, le principal

(7) « 204 écrivains américains s'opposent à la remise d'un prix du Courage à *Charlie Hebdo* par le Pen Club », France Culture, 5 mai 2015.

(8) Maria LIPMAN, « Russia is not Charlie », *ECFR*, 16 janv. 2015. Limonov avait déjà dénoncé la publication de caricatures de Mahomet en septembre 2012, prophétisant « *Ils ont versé de l'huile sur le feu. L'huile flambera* » sur son compte Facebook, 20 sept. 2012.

(9) Loi n°2015-912 relative au renseignement, 24 juil. 2015.

(10) Discours de Manuel Valls, Assemblée nationale, 14 janv. 2015.

(11) Discours de François Hollande, vœux à Tulle, 17 janv. 2015.

(12) Expression de Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, cité in Nathalie GUIBERT, « Les frappes ciblées en Syrie, un casse-tête français », *Le Monde*, 15 oct. 2015.

registre choisi par François Hollande pour répondre aux attaques ; des propositions concrètes de réponse politiques et militaires sont adressées dans ce cadre aux partenaires de la France.

ATTENTATS DE NOVEMBRE :  
LA FORMULATION COMPLEXE D'UNE RÉPONSE COORDONNÉE

**« Des actes de guerre [...] avec des complicités françaises »**

Les attentats de Paris du 13 novembre 2015 entraînent la définition d'une réponse internationale que ceux de janvier n'avaient pas suscitée. Dans son discours devant le Parlement réuni en Congrès le 16 novembre, le Président déclare que « *La France est en guerre* » (13) et que l'ennemi est une « *armée* », Daech. Le nouveau contexte réactive un langage jusqu'alors réservé à la politique extérieure au sens étroit. Ainsi, suite à l'intervention française au Mali, le Président français déclarait à Bamako : « *Nous avons gagné cette guerre, nous avons chassé les terroristes* » (14), associant déjà dans une même phrase guerre et terrorisme.

De même que les revendications des terroristes au Bataclan évoquent des représailles à l'intervention française en Syrie, François Hollande lie les attaques à des déterminants extérieurs, leur part nationale étant réduite à une « complicité » : « *Les actes de guerre de vendredi ont été décidés, planifiés en Syrie, préparés ; ils ont été organisés en Belgique, perpétrés sur notre sol avec des complicités françaises* » (15). La réponse annoncée est largement internationale alors même que l'attaque a été exécutée sur le territoire français, pour l'essentiel par des nationaux français.

C'est sur ce terrain, celui de la politique étrangère, qu'est d'abord sollicité le Parlement. Les députés puis les sénateurs se prononcent, selon les termes de l'article 35 de la Constitution, sur la prolongation de l'engagement des forces aériennes au-dessus du territoire syrien. Les débats montrent à la fois les divergences sur les partenaires de la lutte contre le terrorisme que doit mener la France et une unanimité sur l'action pratique à entreprendre, à savoir prolonger les frappes. L'intervention de Bruno Leroux, député socialiste, synthétise cet état d'esprit : « *La question qui nous est posée, j'y reviens, est donc simple : autorisons-nous nos forces aériennes, engagées au sein d'une coalition internationale, à cibler et neutraliser les intérêts stratégiques de Daech ? La réponse ne me semble faire aucun doute. Sans négliger aucune dimension de notre débat et même aucune polémique saine, je sais que ce débat et ce vote, dans les circonstances actuelles, doivent permettre de montrer au monde entier la*

(13) Discours de François Hollande devant le Parlement réuni en Congrès, 16 nov. 2015.

(14) Discours de François Hollande, Bamako, 19 sept. 2013.

(15) Discours de François Hollande devant le Parlement réuni en Congrès, 16 nov. 2015.



*détermination sans faille de la France dans le combat qu'elle conduit avec d'autres contre Daech » (16).*

Seuls quatre députés ne votent pas la prolongation des frappes françaises en Syrie, deux par simple inattention et deux autres (écologiste d'une part et républicain de l'autre) par opposition à un interventionnisme dont ils doutent de l'efficacité (17). Mieux, au Sénat, aucune opposition à la prolongation n'émerge (325 sénateurs votent pour et 21 s'abstiennent). Même les plus sceptiques sur la rhétorique mobilisée à la faveur des événements de novembre soutiennent la proposition. C'est le cas de Jean-Pierre Raffarin, qui met en garde contre l'utilisation du mot « guerre » par François Hollande : « *Attention ! Car la guerre, c'est la victoire ou le malheur. [...] Nous savons bien que la guerre crée au moins autant de terroristes qu'elle en élimine* » (18).

L'unanimité correspond à la « communauté d'effroi » évoquée par Pierre Rosanvallon : « *En janvier, il y avait des éléments de discussion ou de dissidence à propos de la politique éditoriale de Charlie Hebdo. En novembre, aucun élément n'a tempéré, freiné ou contrarié cette unité exceptionnelle. Contrairement au mois de janvier, la communauté d'effroi a vraiment fait la communauté nationale* » (19).

### ***Une solidarité européenne affichée mais mesurée***

Le 16 novembre, le Président affirme que « *l'ennemi n'est pas un ennemi de la France, c'est un ennemi de l'Europe* » et il propose une série de mesures à ses partenaires européens. Alors que les attentats de janvier n'avaient pas permis ces déblocages, la France demande ainsi l'accélération des discussions sur le contrôle des frontières : un plan de lutte contre le trafic d'armes, la réforme de l'article 7-2 du code Schengen (20) et l'adoption, déjà réclamée en janvier, du Fichier européen des passagers aériens ou PNR (21).

La réponse communautaire est immédiate. La mise en place du PNR, discutée depuis plusieurs années, est hâtée. La Commission des libertés civiles du Parlement européen en acceptera le principe en décembre. Quant à l'espace Schengen, la Commission propose le 15 décembre la mise en place de vérifications systématiques obligatoires aux frontières, acceptées par le Conseil européen fin décembre. En revanche, les résistances nationales sur les questions de souveraineté n'ayant pas disparu, les États

(16) Compte rendu de la séance du 25 novembre 2015 à l'Assemblée nationale.

(17) Alexandre SULZER, « Ces quatre députés qui ont voté contre les frappes françaises en Syrie », *L'Express*, 25 nov. 2015.

(18) Compte rendu de la séance du 25 novembre 2015 au Sénat.

(19) Pierre ROSANVALLON, « Constitutionnaliser l'exception, c'est limiter les risques de débordement », *Le Monde*, 5 déc. 2015.

(20) La France demande des contrôles obligatoires à toutes les frontières extérieures de l'espace Schengen, y compris des bénéficiaires de la libre circulation, ainsi que la consultation des bases de données nationales et européennes, celles du SIS (Système d'information Schengen) et d'Interpol.

(21) Discours de Bernard Cazeneuve, Bruxelles, 4 déc. 2015.

membres ne parviennent pas à trouver d'accord sur la mise en place d'un corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes, pouvant selon la proposition de la Commission intervenir sans le consentement du pays hôte. La mesure est qualifiée par certains pays comme le Danemark de « clause d'invasion ».

Surtout, François Hollande invoque, dès le 16 novembre, l'article 42-7 du Traité de l'Union européenne, qui prévoit aide et assistance des Etats membres à un Etat objet d'une agression armée. C'est la première fois que cette clause d'assistance mutuelle est invoquée par un Etat membre. Peu contraignante, elle engendre des réponses variées. C'est donc dans une logique plus intergouvernementale qu'européenne que la France effectue des démarches bilatérales auprès de chaque partenaire européen afin d'évaluer le type d'assistance qu'il est prêt à assumer.

La réponse allemande est sans doute la plus révélatrice de ce hiatus entre une solidarité sincère et attendue et une réticence à s'engager directement dans la riposte militaire annoncée par la France en Syrie. L'Allemagne apporte à Paris un soutien substantiel, mais indirect (22). Angela Merkel propose, sur le plan militaire, un soutien fondé sur plusieurs composants : une frégate escortant le porte-avions *Charles-de-Gaulle*, des avions Tornados pour la reconnaissance, un apport logistique avec des avions ravitailleurs, la poursuite de la formation de Peshmergas en Iraq, ainsi que le déploiement de 1 200 militaires pour assurer le fonctionnement des avions et navires – soit la plus grosse mission de la Bundeswehr à l'étranger, approuvée par 445 députés (146 contre et 7 abstentions). Les contributions des Etats membres peuvent également comprendre d'autres volets. Aussi l'Allemagne évoque-t-elle une augmentation de sa contribution sur le terrain malien et un soutien au processus diplomatique de Vienne pour la crise syrienne comme relevant de la mise en œuvre de la clause 42-7.

Plusieurs pays limitent de la sorte leur réponse à l'appel français à une participation à la mission de formation de l'Union européenne au Mali. C'est le cas de l'Autriche, l'Estonie, la Lettonie, la République tchèque, la Slovaquie ou encore la Slovénie. Les démarches françaises n'aboutissent donc pas à former une coalition large et effective, mais entraînent de nombreuses réactions symboliques, si bien qu'outre la France, seuls cinq pays de l'Union européenne sont directement engagés dans la coalition contre l'Etat islamique : le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark, la Belgique et l'Italie.

Le faible effet de l'invocation, pourtant inédite, de la clause d'assistance soulève les interrogations de la presse américaine : pourquoi la France n'a-t-elle pas adressé sa demande à l'Alliance atlantique et lui a-t-elle préféré la clause d'assistance sans force contraignante du Traité de Lisbonne.

(22) Cf. le résumé des réponses des Etats membres aux demandes de la France dans le cadre de l'article 42-7 du Traité de l'Union européenne, disponible à l'adresse [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/573883/EPRS\\_BRI%282015%29573883\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/573883/EPRS_BRI%282015%29573883_FR.pdf).

Transposant l'expérience du 11 septembre, elle ne saisit pas l'absence de recours à la solidarité atlantique. Le *New York Times* décele dans cet appel à une solidarité européenne incertaine un signe de faiblesse. Il résume ainsi : « *when Mr. Hollande declared 'war' on the Islamic State after the Paris attacks, he invoked the European Union's toothless Lisbon Treaty and sidestepped NATO* » (23). Le sénateur américain républicain Lindsey Graham, prônant un investissement plus important des Etats-Unis dans la crise syrienne, recommande explicitement à la France un recours au mécanisme de défense collective de l'article 5 du Traité de l'Atlantique-Nord.

Tout en ne faisant pas appel à l'Alliance atlantique, ce qui évite une posture atlantiste qui aurait divisé les forces politiques françaises et pu aliéner certains partenaires, la France, en pratique, se retournera vers les Etats-Unis, *leader* de la coalition à l'œuvre en Iraq et en Syrie, pour accentuer la pression militaire sur Daech et assigner à la lutte contre l'organisation terroriste une priorité accrue. En outre, François Hollande situe sa réponse aux attentats dans le cadre d'une large coalition internationale contre Daech.

### ***Soutien universel à la France, mais persistance de stratégies divergentes***

Contrairement à ceux de janvier, les attentats de novembre entraînent une inflexion de la politique française sur la Syrie. Elle se manifeste d'abord par la fin de la politique française de lutte sur deux fronts contre Bachar el Assad et l'Etat islamique. Là où la France, en pays connaisseur du régime syrien, instituait une responsabilité première du Président syrien dans le développement de la guerre civile et, par conséquent, du djihadisme et visait pour la Syrie un avenir où ni l'un ni l'autre n'aurait sa place, les attentats du 13 novembre introduisent une rupture avec ce récit : « *Le terrorisme, nous le combattons en Iraq pour permettre aux autorités de ce pays de restaurer leur souveraineté sur l'ensemble du territoire et en Syrie nous cherchons résolument, inlassablement une solution politique dans laquelle Bachar el Assad ne peut constituer l'issue mais notre ennemi, notre ennemi en Syrie, c'est Daech* » (24).

Cet argumentaire, qui fait de Daech l'ennemi principal, est en concordance avec les sentiments d'une opinion choquée par les attentats et qui veut qu'on frappe ses auteurs. Le geste est immédiatement joint à la parole. Le nombre des frappes françaises augmente dès le 15 novembre, le porte-avions *Charles-de-Gaulle* faisant passer le nombre de chasseurs

(23) Neil MacFARQUHAR / Steven ERLANGER, « NATO-Russia tensions rise after Turkey downs jet », *New York Times*, 24 nov. 2015.

(24) Discours de François Hollande devant le Parlement réuni en Congrès, 16 nov. 2015.

engagés de 12 à 38 (25). Mais la priorité désormais donnée à la lutte contre Daech annonce également une stratégie française qui vise à constituer une « *grande et unique* » coalition contre le terrorisme.

Du 24 au 28 novembre, François Hollande exécute une tournée diplomatique, notamment à Washington et à Moscou, afin de s'assurer de l'aide des principaux Etats impliqués dans la crise syrienne. La solidarité spontanée des opinions et des gouvernements est forte, plus sans doute qu'en janvier : l'ampleur des attentats de novembre y contribue et les divergences de sensibilité qui s'étaient produites sur *Charlie Hebdo* et la question du blasphème ne jouent plus.

Cette solidarité rappelle celle ayant fait suite aux attentats du 11 septembre 2001 envers les Etats-Unis. Au « *nous sommes tous Américains* » du *Monde* du 14 septembre 2001, répond le 24 novembre 2015 le « *nous sommes tous Français* » prononcé en français par Barack Obama à la Maison-Blanche en présence de François Hollande, rare marque d'empathie publique de la part d'un Président américain au tempérament notoirement réservé. Les manifestations publiques de sympathie pour la France sont, dans de nombreux pays, vives et parfois spectaculaires, comme *La Marseillaise* chantée par les supporters anglais à Wembley ou à New York par les chœurs du Metropolitan Opera.

Cette solidarité d'émotion et cette sympathie sincère prodiguée à la France dans l'épreuve ne suffisent cependant pas à justifier le parallèle avec le 11 septembre. Elles témoignent certes de la portée universelle des attaques de Paris, comme de la sympathie suscitée par la France dans l'épreuve, mais elles ne suffisent pas à assurer la constitution de la coalition qu'elle a appelée de ses vœux. Il est vrai qu'à la même résonance universelle de l'événement, les Américains pouvaient en 2001 ajouter la menace – on se souvient des propos de George W. Bush : « *Chaque nation, dans chaque région, a maintenant une décision à prendre. Soit vous êtes avec nous, soit vous êtes avec les terroristes* » –, alors que les Français n'ont pour eux que leur force de conviction.

Le principe d'une riposte est concrétisé par l'adoption de la résolution 2249 du Conseil de sécurité des Nations Unies, proposée par la France sur la base du seul dénominateur commun disponible : la lutte contre le terrorisme. Pour répondre à cet objectif, la résolution n'est pas adoptée sous Chapitre VII, mais il est toutefois demandé aux Etats de prendre « *toutes les mesures nécessaires* ». L'ambiguïté constructive (26) de la résolution permet à chaque pays d'y voir la légitimation de sa propre politique. Les Américains considèrent qu'elle conforte la coalition dont ils

(25) Nathalie GUIBERT, « Frappes de la France contre l'EI : 680 bombes larguées et un possible déficit de munitions », *Le Monde*, 4 déc. 2015. Le 14 janvier 2016, l'état-major des armées annonce que depuis le 19 septembre 2014 ont été effectués 2937 vols en Iraq et en Syrie et détruits 762 objectifs.

(26) Dapo AKANDE / Marko MILANOVIC, « The constructive ambiguity of the security council's ISIS resolution », *EJIL*, 21 nov. 2015, disponible sur le site Internet [www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/](http://www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/).

ont pris la tête et les Russes sont satisfaits de l'appel au respect de la souveraineté de tous les États inscrits dans le préambule de la résolution, assurant que cette coalition ne visera pas son allié Bachar el Assad.

Cette résolution et la position médiane de la France qui en est à l'origine permettent aux acteurs un rapprochement sensible, mais sans qu'aucun ne s'éloigne de la politique qu'il poursuivait jusqu'alors. L'assentiment au discours de lutte contre le terrorisme cache mal les nuances, voire les divergences sur ce que la notion recouvre : Bachar el Assad n'hésitera pas à dire que la politique de la France a « *encouragé le terrorisme* ». Chacun voit dans la démarche française un effet d'opportunité pour ses objectifs propres, y compris parmi les alliés européens de la France. Se distinguent trois catégories d'États pour lesquels, de manière différente, la nouvelle configuration vient conforter des choix politiques propres.

Pour les premiers, la politique de la France permet au débat sur les modalités de la lutte contre le terrorisme de revenir sur la scène nationale en bénéficiant désormais de la légitimité onusienne. C'est le cas du Royaume-Uni. David Cameron perçoit l'occasion de venir à bout du blocage parlementaire sur la question d'une intervention en Syrie, deux ans après l'opposition d'août 2013 suite aux attaques chimiques dans la banlieue de Damas et quelques semaines après un nouvel avis négatif de la commission des Affaires étrangères de la Chambre des communes. Insérant la problématique du terrorisme dans le contexte de rivalité avec son adversaire Jeremy Corbyn, le Premier ministre déclare que le Royaume-Uni doit se comporter « *comme Churchill, et non comme Chamberlain* ». Les discussions, menées « *in Iraq's shadow* » (27) – comme le titre *The Economist* en référence à la politique interventionniste et impopulaire de Tony Blair en 2003 –, finissent par une adoption de la proposition par 397 voix contre 223.

Une autre catégorie de pays trouve un intérêt dans une situation qui affaiblit le discours d'opposition à Bachar el Assad et leur permet de le présenter comme un rempart contre le terrorisme. Telle est la vision de Vladimir Poutine, qui mobilise l'exemple de la « coalition antihitlérienne » (28), discours qui lui avait permis d'installer sa « *verticale du pouvoir* » (29) après les attentats de 1999 en Russie. Les Russes poursuivent ainsi, à travers leur lutte contre le terrorisme, une logique de réinsertion au centre du jeu international et de restauration de leur puissance. L'Iran profite, de la même manière, d'une lutte contre Daech qui avalise désormais son rôle régional et son ingérence sur les scènes syrienne et iraquienne. Significativement, la France a d'ailleurs progressivement levé son opposition à la participation iranienne aux négociations sur la Syrie.

(27) « *In Iraq's shadow* », *The Economist*, 5 déc. 2015.

(28) François THOM, « Guerre contre le terrorisme : que veut vraiment la Russie ? », *Huffington Post*, 30 nov. 2015.

(29) *Id.*

Enfin, l'appartenance à la coalition participe pour d'autres Etats d'une logique d'affichage. Un temps soupçonnées de complaisance envers le phénomène djihadiste, la Turquie et l'Arabie saoudite ont leurs raisons pour s'opposer à Daech, mais font figure d'alliés incertains. Participant à la coalition, elles restent préoccupées en premier lieu par d'autres rapports de force : les Kurdes pour Ankara et la rivalité avec l'Iran pour l'Arabie saoudite. La coalition islamique antiterroriste que ce dernier pays annonce en décembre comprend notamment l'Égypte, la Turquie ou le Pakistan et exclut l'Iran, l'Iraq et la Syrie. Le prince Mohamed Ben Salmane, fils du souverain saoudien et ministre de la Défense, souligne que cette coalition combattra « *toute organisation terroriste, et pas seulement l'Etat islamique* ». L'université Al-Azhar, institution de l'Islam sunnite au Caire, exhorte tous les pays musulmans à la rejoindre. Aussi apparaît-elle comme une tentative, en profitant de l'argumentaire antiterroriste, de régionaliser le traitement de la crise, en même temps qu'un outil de légitimation de l'intervention saoudienne contre les rebelles chiites au Yémen et de solidarité des pays sunnites de la région.

C'est donc une véritable polysémie qui accompagne le discours de l'antiterrorisme. La France échoue à faire de la condamnation unanime des attentats de novembre le socle d'une stratégie qui dépasserait le simple cadre des frappes en Iraq et en Syrie. Ses principaux alliés ne modifient pas substantiellement leur politique étrangère, certains faisant opportunément progresser leurs pions à la faveur de l'initiative française. Tout en assurant la France de son soutien, Angela Merkel évite de parler de guerre. Quant à Barack Obama, tout en donnant à la lutte contre Daech une priorité nouvelle, il se conforte dans une mise à distance qui lui évite de tomber dans les pièges où son interventionnisme avait poussé son prédécesseur. Il veille à ne pas laisser sans contrôle le rapprochement de la France et de la Russie sur le dossier syrien, que les besoins de la lutte contre Daech ont poussé François Hollande à opérer.

\* \*

\*

Trop nationale en janvier, la réponse de la France après les événements de novembre n'a-t-elle pas mis trop en avant la dimension internationale de la menace comme des réponses à lui apporter ? Le discours de guerre de François Hollande, la caractérisation des attentats de novembre comme une attaque extérieure ne correspondaient qu'en partie au problème posé. Le fait que le donneur d'ordre est Daech n'empêche pas, comme le Président de la République l'a lui-même souligné, que « *des Français ont tué d'autres Français* ». La coalition envisagée par François Hollande, comme la riposte militaire qu'il a engagée en Syrie étaient en elles-mêmes extraordinairement difficiles à accomplir en raison de l'enchevêtrement des tensions dans la région et du jeu contradictoire des acteurs locaux comme des puissances extérieures.

Les limites des actions internationales annoncées par le Président de la République devant le Congrès le 16 novembre sont apparentes trois mois après ; elles amènent finalement le débat à revenir sur la scène politique intérieure, son centre d'attraction naturel. Une semaine après les attentats, le ministre de l'Economie Emmanuel Macron invoquait déjà la part de responsabilité de la société française dans le développement d'un terreau national potentiellement propice au phénomène djihadiste. Des initiatives annoncées par François Hollande devant le Congrès, ce sont celles qui touchent à la société française, son identité et ses contours, qui dominent aujourd'hui le débat, en particulier la question de la déchéance de nationalité pour les auteurs de crimes terroristes.

Ce « retour à la politique intérieure », après des réponses de politique étrangère qui n'ont pratiquement pas fait débat, est somme toute naturel compte tenu de la nature de l'ennemi que la France doit combattre : le terrorisme qui s'est manifesté le 13 novembre à Paris est l'effet d'une capacité de haine et de violence aveugle, dont les ressorts se situent dans la société française, même si elle a été exacerbée et mise à son service par une propagande et des intérêts extérieurs. Et, si la lutte contre Daech en Syrie et en Iraq est une nécessité stratégique en même temps qu'un acte de justice, la victoire sur ce front extérieur, en elle-même incertaine, ne suffirait pas à protéger la France du terrorisme djihadiste, dont les causes et les ramifications, y compris en France même, dépassent largement Daech. Comme toujours dans l'histoire du terrorisme moderne, la police, la justice et le renseignement intérieur s'avèreront, contre cette menace, beaucoup plus décisifs que les interventions militaires extérieures.