

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2017

Volume XVIII

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

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



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# ETAT D'URGENCE, DIPLOMATIE DE CRISE : LA POLITIQUE ETRANGÈRE DE LA PRÉSIDENTE HOLLANDE

PAR

JEAN-YVES HAINE (\*)

Dresser le bilan d'une présidence en politique étrangère n'est pas aisé tant les critères de succès et d'échecs sont relatifs et subjectifs : relatifs parce que l'action extérieure s'inscrit toujours, par la nature même du système international, dans un jeu de contraintes plus ou moins fortes et dans un espace de valeurs plus ou moins partagées ; subjectifs parce que son appréciation n'est jamais totalement étrangère aux considérations de politiques internes et aux enjeux idéologiques intérieurs. Pour la présidence Hollande, ces deux dimensions furent particulièrement difficiles.

Pour ce qui est de la première, la dégradation de l'environnement extérieur fut singulièrement sensible, cela à plusieurs niveaux. Au niveau le plus fondamental, l'évolution de la polarité internationale a rendu le système international plus hétérogène et plus rigide, donc moins coopératif et efficient. Certains ont qualifié cette période d'« a-polarité » et ce système de « zéro pôle », pour souligner l'émergence de la puissance relative, sinon de la relative impuissance, des acteurs principaux de la scène internationale (1). La combinaison d'une multipolarité plus imprévisible et plus complexe, d'un relatif retrait américain et d'une agressivité russe, ont certainement fragilisé les conditions de l'ordre international alors même que les exigences de l'action collective se sont faites plus pressantes, tant sur le plan du changement climatique que de la régulation financière ou des devoirs humanitaires. Sur cette toile de fond, les problématiques classiques de la défaillance étatique – tant du point de vue de la démocratisation politique que de la modernisation économique – ont été exacerbées par le jeu et la rivalité de puissances régionales, la force des fanatismes et des passions idéologiques et religieuses et la déliquescence même des structures de l'Etat. Dans ces conditions, les violences locales (de la révolution ukrainienne à la guerre civile syrienne) ont rapidement muté en crises régionales dont les ramifications migratoires et terroristes ont lourdement

(\*) Chercheur associé à l'Institut français de relations internationales (IFRI, France).

(1) Sur la première expression, souvent citée par Hubert Védrine, cf. Richard N. HAAS, « The age of non-polarity: what will follow US dominance », *Foreign Affairs*, vol. LXXXVII, n°3, mai-juin 2008, pp. 44-56 ; pour la seconde, cf. Laurent FABUS, « Les priorités de la politique étrangère de la France », *Revue des Deux Mondes*, mai 2014, p. 108.

affecté les pays européens. A ces défaillances étatiques ont répondu des angoisses et des crispations nationales qui ont affaibli le fonctionnement des institutions internationales. L'Europe, en premier lieu la France, fut la plus exposée et la plus fragilisée par ces développements.

La situation interne représenta pour le président Hollande une contrainte supplémentaire. Il n'est pas le lieu ici de s'étendre sur les raisons de l'affaiblissement politique tenace et de la désaffection populaire élevée qui ont marqué sa présidence. Ce contexte difficile exerça une influence sur la place accordée aux affaires étrangères par le Président, mais n'affecta pas sa marge de manœuvre. Seul en effet parmi les démocraties modernes, le Président de la République jouit en politique étrangère du privilège exorbitant d'une immunité presque totale et d'un domaine réservé, largement exclu du jeu démocratique où, à bien des égards, le pouvoir est, de l'aveu même de François Hollande, « *relativement absolu* » (2).

En revanche, la persistance de la crise économique, la dégradation constante des finances publiques, la permanence d'un chômage élevé, l'accroissement marqué des inégalités ont fragilisé la position de la France dans l'ensemble européen, en particulier dans sa relation étroite avec l'Allemagne. En dépit de ces difficultés, la France aura pour l'essentiel préservé sa capacité d'influence auprès de ses alliés traditionnels, notamment parce qu'elle dispose d'un outil militaire significatif et parce qu'elle peut s'en servir sans craindre une opposition politique interne ou une contestation de ses citoyens. L'outil militaire français, en dépit de l'austérité, demeure très performant et lui assure une autonomie stratégique et politique dont en dernier ressort peu de pays bénéficient (3). Cette force armée lui confère en outre un indéniable rôle central au sein de l'Union européenne (UE), à la fois initiateur du cadre stratégique et moteur de l'action collective. Pour autant, ce cadre européen de la sécurité et de la défense, que Paris avait tenu à bout de bras, n'aura pas tenu ces promesses, ni sur le plan du développement des capacités militaires ni sur celui de l'établissement d'une culture stratégique commune. Dans cette mesure, la France aura le plus souvent agi seule ou de concert avec des alliés, principalement américain.

Dans ce contexte international détérioré, dans ce cadre européen affaibli et avec une France politiquement et socialement divisée, comment caractériser l'action extérieure de la présidence Hollande ? Le trait dominant qui s'impose à l'observateur réside dans la prépondérance de la politique sur la stratégie. Le Président aura porté une attention constante

(2) Cité par Gabriel DAVET / Fabrice LHOMME, *Un Président ne devrait pas dire ça...*, Stock, Paris, 2016, p. 28.

(3) Sur l'état de l'outil militaire français, cf. Bruno TERTRAIS, « Leading on the cheap French security policy in austerity », *The Washington Quarterly*, vol. XXXVI, n°3, été 2013, pp. 47-61. Sur sa capacité de projection extérieure, cf. Corentin BRUSTLEIN, « L'entrée en premier et l'avenir de l'autonomie stratégique », *Focus stratégique* (IFRI), n°70, nov. 2016. Sur l'échec de l'Europe de la défense et de la sécurité, cf. entre autres Jean-Yves HAINE, « The failure of European strategic culture », in Peter SCHMIDT / Benjamin ZYLA (dir.), *European Security Policy and Strategic Culture*, Routledge, Londres, 2013.

et souvent excessive aux calculs politiques – et à sa position en leur sein –, au détriment de la définition d'objectifs clairs et de l'adoption de lignes de conduite cohérentes pour y parvenir. Autrement dit, il y aura eu dans la diplomatie du président Hollande beaucoup de *politics* mais peu de *policy* (4). De cette obsession de la posture, découlent plusieurs traits : la primauté de l'émotionnel, qui privilégie le court terme spectaculaire sur la réflexion discrète de long terme ; la tendance complémentaire à la réaction immédiate et improvisée au détriment de la réponse graduée ou de l'anticipation préalable ; l'imposition d'idéaux normatifs ou de consensus artificiels sur les dilemmes et les complexités du réel ; enfin, la suprématie très contemporaine de la communication instantanée et de la figuration médiatique sur l'action réfléchie et prudente. Que ce fut vis-à-vis des menaces terroristes, de la désintégration au Moyen-Orient, des défis européens, ces caractéristiques ont placé la gestion des crises internationales au cœur de la présidence Hollande, parfois avec succès, parfois sans réussite, mais toujours au détriment de la transformation ou à tout le moins de l'aménagement du milieu et des contraintes extérieures.

#### TERRORISMES :

##### LES GUERRES SANS FIN ET L'URGENCE PERMANENTE

La menace terroriste marqua profondément le quinquennat de François Hollande, cela dès le début de son mandat. Elle fut à la base de l'intervention au Mali en 2013 ; après les attaques contre *Charlie Hebdo* et les massacres du 13 novembre 2015, elle devait transformer le paysage de la sécurité sur le territoire français. Certes, ce n'est pas la première fois que la France fut la cible d'attentats mais leur violence extrême suscita des interrogations profondes à la fois sur le rôle de la France dans le monde – sa place au Moyen-Orient, ses liens vis-à-vis des monarchies du Golfe, ses relations par rapport aux pays du Maghreb –, mais aussi au sein de la société française – le rôle de la religion, la place de la laïcité, la fabrique de l'identité nationale, le niveau des flux migratoires-. Dans ce climat, le Président favorisa une approche basée sur une militarisation accrue de la lutte antiterroriste. Or, si l'usage de la force peut s'avérer parfois nécessaire, cet instrument est rarement suffisant pour répondre aux sources de l'instabilité et du terrorisme.

L'intervention au Mali représenta l'un des premiers défis d'un Président dont l'expérience africaine était réduite. Pour se démarquer de son prédécesseur, il avait procédé à plusieurs normalisations : celle du processus de décision avec la réintégration du Quai d'Orsay dans les dossiers africains ; celle des relations diplomatiques désormais basées sur

(4) Cette distinction classique est reprise par Pierre HASSNER, « La crise du politique », in *La Revanche des passions. Métamorphose de la violence et crise du politique*, Fayard, Paris, 2015, p. 335.

l'égalité et la transparence ; celle d'une Afrique aux Africains qui devait permettre un allègement du fardeau en temps d'austérité.

Après le coup d'Etat de mars 2012 et la dégradation de la situation dans le Nord du pays, Paris avait préféré déléguer la gestion de la crise à la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et à l'Organisation des Nations Unies (ONU). Cette approche s'enlisa à la fois à cause des limites des engagements et des capacités militaires des pays africains, mais aussi à cause des ambivalences des gouvernements algérien et malien. Du côté européen, ni les Allemands ni les Anglais n'étaient prêts à s'engager dans le pré carré français.

La France, par défaut et par nécessité, se retrouva donc face à ses responsabilités classiques de gendarme africain. Les événements sur le terrain (la prise de Konna par les rebelles et la nécessité de préserver l'aéroport de Sévaré) forcèrent la main du Président, *a priori* peu favorable à une intervention (5). Grâce au pré-positionnement des forces françaises, à la contribution tchadienne substantielle et à l'aide américaine précieuse, l'opération Serval, qui visait d'abord à sauvegarder Bamako, fut un succès. Avec la prise rapide de l'aéroport de Gao puis celle de Tombouctou, elle s'étendit rapidement à la poursuite des éléments rebelles du nord du pays, révélant à la fois l'ampleur de la menace et la complexité des opérations nécessaires pour y mettre fin. Pour le ministre de la Défense Jean-Yves Le Drian, l'ampleur des arsenaux découverts, en particulier au Nord, montrait qu'il existait une réelle volonté d'exporter le terrorisme au-delà des frontières maliennes et que « *si nous n'étions pas intervenus, des attentats auraient sûrement été commis en France* » (6).

A la déstabilisation d'un Etat défaillant se substitua la crainte d'un « Sahelistan », où se mêlent trafiquants, rebelles, preneurs d'otages et djihadistes. Au Mali, plusieurs groupes étaient actifs, notamment Al Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), dont les origines remontent à la guerre civile algérienne et qui avait procédé à une internationalisation de ses activités – avec une volonté de frapper des cibles occidentales – et les avait intensifiées contre les maillons faibles de la région : la Mauritanie, le Niger

(5) Les dirigeants africains (Traoré, Ouattara, Issoufou et Sall) ont pesé dans la balance. Le ralliement du général Puga et les plaidoiries de J.-Y. Le Drian, ministre de la Défense français très proche du Président, ont joué un rôle décisif. Cf. Christophe BOISBOUVIER, *Hollande l'Africain*, La Découverte, Paris, 2014, p. 203.

(6) Déclaration de J.-Y. Le Drian devant la commission de l'Assemblée nationale, citée par Aline LEBŒUF / Hélène QUÉNOT-SUAREZ, *La Politique africaine de la France sous François Hollande : renouvellement et impensé stratégique*, IFRI (*Les Etudes de l'IFRI*), 2014, p. 37. Sur le Sahelistan, cf. François HEISBOURG, « A surprising little war: first lessons of Mali », *Survival*, vol. LV, n°2, avr.-mai 2013, pp. 10 et suiv.

et le Mali (7). Dans ces conditions, l'opération initiale de stabilisation du Mali se mua rapidement en guerre pour « éradiquer le terrorisme », objectif aussi vague et réducteur qu'ambitieux et illusoire.

La réification de la catégorie de terroriste tend à englober indifféremment insurgés, trafiquants, simples criminels et pratiquants de l'Islam. Aucun n'est un terroriste s'il n'épouse la logique de la terreur. Chacun peut le devenir s'il devient la victime indiscriminée ou collatérale d'une intervention extérieure. La confusion entre islamiste et terroriste est particulièrement nuisible : outre que l'islamisme est ancien dans cette région du monde et qu'il offre parfois un refuge et une protection contre les ségrégations et les persécutions des gouvernements et des dictateurs, le vernis religieux endossé et proclamé par des terroristes souvent illettrés ou juste convertis cache mal des ambitions plus politiques ou plus lucratives. En confondant terroristes, islamistes et insurgés, on traduit une confusion des intentions et une ambiguïté des objectifs (8). En outre, l'usage de la force militaire par des troupes étrangères risque de radicaliser la population qu'elles sont supposées protéger, d'accroître le soutien local ou régional aux groupes terroristes. Aux yeux de ces derniers, l'occupation étrangère représente la justification ultime de leurs démarches et l'appel aux armes le plus convaincant. Militairement, la poursuite des groupes terroristes avec des moyens limités dans une zone géographique si vaste que le Sahel représente une sorte de gigantesque combat naval où les succès sont rares et problématiques et où la dissuasion, même robuste, représente en réalité le seul horizon stratégique (9).

La neutralisation des leaders terroristes ne saurait remplacer la poursuite de solutions politiques – tant le dialogue entre partis que le renforcement des institutions – et l'assistance économique. La formule « guerre contre le terrorisme » a certes le mérite de la simplicité, mais elle connote une inévitabilité de la réponse : face au terrorisme, seule la guerre est possible. La militarisation de la lutte contre le terrorisme peut offrir des résultats à

(7) Le nord du Mali se retrouva sous la domination de plusieurs groupes, AQMI à domination arabe, le Mouvement pour l'unicité et la justice en Afrique de l'Ouest (MUJAO), apparenté à Mokhtar Belmokhtar, et Ansar Eddine, mouvement créé en 2012, dissident des groupes touarègues. Cf. Tobias KOEPP, *France and the Fight against Terrorism in the Sahel. The History of a Difficult Leadership Role*, IFRI (Note de l'IFRI), juin 2013 ; Pham J. PETER, « Foreign influences and shifting horizons: the ongoing evolution of al Qaeda in the Islamic Maghreb », *Orbis*, vol. LV, n°2, print. 2011, pp. 240-254 ; Caitriona DOWD / Clionadh RALEIGH, « The myth of global Islamic terrorism and local conflict in Mali and the Sahel », *African Affairs*, vol. CXII, n°448, 2013, pp. 498-509.

(8) Sans objectifs clairs et indicateurs de sorties, les buts de guerre initiaux ne résistent pas à la logique même du combat. Cf. Roland MARCHAL, « Briefing military (mis)adventures in Mali », *African Affairs*, vol. CXII, n°448, 2013, p. 490. Comme le notait un ancien diplomate, « exécuter sans aucune forme de procès de présumés terroristes, c'est tuer au nom de nos valeurs, ce que, justement, nous reprochons à nos adversaires ». Cf. Laurent BIGOT, « L'opération Barkhane, un permis de tuer au Sahel », *Le Monde*, 2 nov. 2015.

(9) L'opération Barkhane s'étend sur cinq pays (Mali, Niger, Tchad, Mauritanie et Burkina Faso) et mobilise plus de 3 000 hommes. Pour autant, sur les 1 200 éléments djihadistes estimés présents dans cette région, près des deux tiers semblent avoir réussi à s'échapper. Chiffres cités par Michael SHURKIN, *France's War in Mali. Lessons for an Expeditionary Army*, Rand Corporation, Santa Monica, 2014, p. 24. Sur les enjeux stratégiques de Barkhane, cf. Jean-Yves HAINE, *L'Endiguement renforcé : les politiques de sécurité de la France et des États-Unis en Afrique*, IFRI (Notes de l'IFRI), fév. 2016.

court terme mais rarement des solutions à long terme. Le Mali présente à cet égard un bilan pour le moins contrasté (10).

La militarisation de la lutte antiterroriste présente des difficultés supplémentaires dès lors qu'elle s'applique et s'étend à la sécurité intérieure. Après les attentats contre *Charlie Hebdo* et les massacres du 13 novembre, la France se déclara « en guerre contre le terrorisme ». Le Président plaida l'unité de la nation, tout en déployant des mesures exceptionnelles (état d'urgence et déchéance de la nationalité) et des capacités militaires hors du commun (près de 10 000 militaires au sein de l'opération Sentinelle). Cependant, la qualification « actes de guerre » reste stratégiquement problématique (11). Cette définition de la bataille confère en effet aux criminels une visibilité, un statut et une légitimité qui leur assurent une position artificielle et une influence exagérée (12). Elle implique un ennemi connu et cohérent, alors que les liens entre motivation individuelle, radicalisation religieuse, terrorisme domestique et dimension internationale sont ténus et complexes (13). Elle présuppose une action militaire et envisage une victoire contre Daech, alors que, comme nous le verrons, la première resta limitée et dépendante des objectifs parfois contradictoires d'une coalition internationale hétéroclite et fragile et que la seconde semble encore éloignée, sinon chimérique.

Cette conception de la menace islamiste aura débouché sur l'adoption d'un arsenal sécuritaire unique en Europe. La restriction des libertés publiques, la militarisation des rues françaises, l'extension des pouvoirs judiciaires sont désormais des réalités législatives. Au-delà cependant, ces mesures contribuent au climat de peur générale, d'aliénation de communautés particulières et de divisions au sein de la société française, ce que recherchaient précisément les terroristes (14). Cependant, ni l'état d'urgence reconduit périodiquement, ni les déploiements de Sentinelle n'auront empêché l'attaque à Nice le 14 juillet parce qu'il n'existe dans ce domaine aucun profil type, aucune sécurité absolue. Sortir de la logique du terrorisme et mettre un terme à cette guerre mal nommée, représentera le défi majeur de la fin du mandat présidentiel.

(10) Cf. International Crisis Group, « Mali : la paix venue d'en bas ? », *Crisis Group Briefing Afrique*, n°115, déc. 2015 ; Serge MICHAÏLOF, *Africanistan. L'Afrique en crise va-t-elle se retrouver dans nos banlieues ?*, Fayard, Paris, 2015.

(11) Pour le Président, « *il faut qualifier les faits. J'aurais pu dire, c'est du terrorisme [...]. On est dans la guerre quand un groupe Daech vous fait un attentat pour tuer massivement vos concitoyens. D'où les mots 'actes de guerre'* », cité par Gérard DAVET / Fabrice LHOMME, *op. cit.*, Stock, Paris, p. 558.

(12) Michael HOWARD, « What's in a name? », *Foreign Affairs*, vol. LXXXI, n°1, janv.-fév. 2002, pp. 8-13.

(13) Les controverses sur la laïcité, le poids du religieux, les disparités socio-économiques et la place de l'Islam (sa solidarité globale et ses ramifications régionales) sont parfois violentes, souvent futiles. Cf. Olivier ROY, *Le Djihad et la mort*, Seuil, Paris, 2016 ; Gilles KEPPEL / Antoine JARDIN, *Terreur dans l'Hexagone. Genèse du djihad français*, Gallimard, Paris, 2015.

(14) Certaines mesures, comme l'incarcération préventive pour certaines catégories de suspects, sont impensables à Bruxelles, Londres ou Berlin. Cf. David REVAULT D'ALLONNES, « François 'Homeland', président de la République », *Le Monde*, 3 sept. 2015 ; Simon JENKINS, « Terror can only succeed with our cooperation », *The Guardian*, 17 nov. 2015 ; Sebastian FISCHER / Fabian REINHOLD, « Berliners maintain composure after Attack », *Spiegel Online*, 21 déc. 2016.

## MOYEN-ORIENT : L'ILLUSION ET LA RAISON

Quand François Hollande arrive au pouvoir, l'influence française au Moyen-Orient est toujours significative. Les choix de ses prédécesseurs –(refus de la guerre en Iraq, intensification des relations avec le Golfe, solidarité renforcée avec Israël, activisme en Libye après les ambivalences en Tunisie) ne sont pas remis en cause. Toutefois, les échecs des Printemps arabes prennent avec la Syrie une dimension sanglante. Dès 2012, manifestations populaires et oppositions politiques sont réprimées dans la violence et la guerre civile s'intensifie. Comme la majorité des gouvernements occidentaux, la position française est à cette date très claire : Assad doit partir. De Moscou à Washington et lors des premières négociations à Genève en juin 2012, on est confiant qu'Assad n'en a plus pour longtemps et qu'il suivra le même chemin que Moubarak (15). Pour Paris, tant qu'Assad se maintient au pouvoir, un règlement politique est impossible. Cette position initiale se transforma cependant en un principe inflexible pour devenir une « *illusion lyrique* » (16). Plusieurs évolutions ont rendu cette position obsolète.

Tout d'abord, la coalition occidentale fragile, mais qui existait *de facto*, sur la Syrie, se rompit sur la question des armes chimiques. Les États-Unis, mais pas la France, avaient tracé une ligne rouge sur leur utilisation, ligne franchie en août 2013 par Assad dans une banlieue de Damas, entraînant plus d'un millier de morts. Se met alors en place une comédie des erreurs : le Premier ministre britannique présente une option militaire minimale mais sous-estime la réticence du Parlement après le fiasco en Iraq (17), la France planche sur « *une action ferme et proportionnée* » pour sanctionner le régime de Damas sans toutefois « *renverser* » le dictateur syrien (18), tandis qu'aux États-Unis le président Obama évoque un simple coup de semonce, un signal pour dissuader Assad d'utiliser à nouveau des armes chimiques (19). En clair, on brandit la menace militaire à cause d'une ligne rouge, pour une question de crédibilité et au nom d'une réputation, éléments politiques bien éloignés de la réalité syrienne. En revanche, on ne « *badine pas* » avec la force et on fait la guerre pour la défense de son intérêt national, pas pour sa crédibilité. Pour cette raison, les lignes

(15) Sur le détail de ces occasions manquées, cf. Hugh ROBERTS, « The hijackers », *London Review of Books*, vol. XXXVII, n°14, 16 juil. 2015, pp. 5-10.

(16) Cette expression d'André Malraux est reprise par Pierre HASSNER, *op. cit.*, p. 329.

(17) David Cameron présente une option symbolique : « Il ne s'agit même pas du conflit syrien. Il s'agit seulement de l'emploi des armes chimiques ». Cité par Simon JENKINS, « The West's threat to attack Syria is an idiotic gesture », *The Guardian*, 2 sept. 2013. Il perdra le vote au Parlement le 29 août 2013.

(18) Entretien de François Hollande, *Le Monde*, 30 août 2013.

(19) Max FISHER, « Obama discusses his current thinking on Syria », *The Washington Post*, 29 août 2013. Comme l'avait noté un chroniqueur conservateur, « *Monsieur le Président, il ne s'agit pas de vous et de votre conscience [...] il s'agit d'exercer la puissance américaine en aidant au départ d'Assad, une option que vous rejetez [...] Sinon, envoyez-lui un simple texto, c'est bien meilleur marché qu'une inutile démonstration de force symbolique, annoncée à l'avance depuis trois jours* ». Charles KRAUTHAMMER, « Shamed into war? », *The Washington Post*, 30 août 2013. Cf. aussi Stephen M. WALT, « Washington ne doit pas intervenir en Syrie ! », *Le Monde*, 28 août 2013 ; Kenneth M. POLLACK, « Go big or stay home », *Newsweek*, 29 août 2013.

rouges, « *c'est juste bon pour les pyjamas* » (20). Voulant à tout prix éviter de se retrouver dans une guerre qu'il n'a pas souhaitée, Obama met fin à cette farce stratégique en ouvrant la porte à la Russie pour ainsi permettre un règlement diplomatique des armes chimiques. Le Président américain ne veut pas d'une nouvelle guerre ; il souhaite surtout en éviter une autre, avec l'Iran, à propos de son programme nucléaire (21). François Hollande était à nouveau prêt – sinon empressé – à endosser la posture du chef de guerre, à la différence par exemple de la Chancelière allemande qui, comme en Libye, avait choisi le retrait et l'abstention. On peut comprendre la frustration française à propos de la décision américaine, mais pas cet entêtement futile qui consiste depuis à blâmer le Président américain pour tous les maux de la Syrie (22).

Ensuite, la réintroduction de la Russie dans le dossier syrien changea les rapports de force sur le terrain. La guerre civile syrienne devint régionale et les appuis militaires de Moscou, ajoutés à ceux de Téhéran, permirent à Assad non seulement de se maintenir au pouvoir mais de changer la dynamique du conflit. Dans cette mesure, le dialogue avec Moscou devenait incontournable (23). Sans doute fut-il resté infructueux, comme l'ont montré les pourparlers de Genève II en janvier 2014 et les discussions au sein du Groupe international de soutien à la Syrie créée en novembre 2015 à Vienne, incluant cette fois l'Iran, mais l'opposition modérée syrienne souhaitait l'ouverture d'un processus discret avec la Russie avant qu'Assad et Poutine n'en fasse leur cible principale. En France cependant, « *on ne pratique plus la diplomatie secrète ou discrète, celle qui n'est pas dans les médias dans la demi-heure qui suit* », assure une spécialiste de la région (24). En refusant ce dialogue, la diplomatie française s'est enfermée dans une posture de moralité indignée, mais aussi dans l'impuissance effective.

Enfin, la conjonction de la passivité américaine, de l'inflexibilité française et de la montée en puissance russe ont entraîné une intensification de la guerre civile qui a profité à Daech, non seulement en Syrie mais aussi en Iraq. C'est sur le terreau de l'instabilité et de la violence que prospère la

(20) La boutade est attribuée à un ancien diplomate français. L'argument académique est développé dans Jonathan MERCER, *Reputation and International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1996.

(21) Obama dira plus tard : « *Défendre sa crédibilité a mené au Vietnam [...] Larguer des bombes sur quelqu'un pour montrer qu'on est déterminé à larguer des bombes sur quelqu'un [...] c'est à peu près la pire raison pour utiliser la force* ». Cf. Jeffrey GOLDBERG, « The Obama doctrine », *The Atlantic*, avr. 2016.

(22) ... et même au-delà. Ainsi, Laurent Fabius : « *Constatant qu'Obama n'a pas été assez déterminé pour sanctionner un tyran coupable de crimes de guerre alors même qu'il en avait pris l'engagement, Poutine comprend [...] que ce Président américain ne sera pas nécessairement réactif en cas d'affrontements plus tard et ailleurs. A mes yeux, c'est ce jour-là qu'est née la future position russe concernant l'Ukraine* ». Cf. Laurent Fabius, *37 Quai D'Orsay. Diplomatie française 2012-2016*, Plon, Paris, pp. 95-107.

(23) « *Il a fallu reprendre les négociations avec la Russie, dont on disait que c'était exclu et admettre qu'elle est redevenue centrale. Les Etats-Unis l'ont fait. Nous devons assumer cette réalité [...] La bouderie diplomatique française n'a plus lieu d'être* ». Hubert VÉDRINE, « *Retour au réel : entretien avec Hubert Védrine* », *Le Débat*, n°190, 2016, p. 16.

(24) Jean-Paul CHAGNOLLAUD, « La France et la tragédie syrienne : entretien avec Bassma Kodmani », *Confluences Méditerranée*, n°96, 2016, p. 109.

propagande des djihadistes (25). L'émergence d'une mouvance terroriste pourvue d'un territoire (avec ses taxes, ses lignes de communication, ses capacités militaires et sa propre armée estimée à 30 000 hommes) constituait un stade supplémentaire dans la déliquescence des structures étatiques au Moyen-Orient. Si Al Qaïda représentait toujours la fondation idéologique du *djihad* global, Daech en était désormais le bras armé, le plus meurtrier et le plus spectaculaire. En septembre 2014, la France considéra avoir pris la juste mesure de cette évolution en décidant de participer à la coalition contre l'État islamique sous égide américaine (26). Cette opération, appelée Chammal, n'eut que des effets militaires limités : par crainte de conforter Assad, les frappes de l'aviation française furent limitées à l'Iraq. Un an plus tard, le président Hollande l'étend à la Syrie et le *Charles-de-Gaulle* et ses *Rafales* se dirigent vers le Golfe. Pour autant, la ligne adoptée demeure « ni Bachar ni Daech », renforçant encore la déconnexion entre posture diplomatique et actions militaires.

Les attaques du 13 novembre – en représailles des premiers bombardements français en Syrie selon la propagande de Daech – ont rendu une telle ligne problématique (27). Dès lors que la France est attaquée en son cœur, la neutralité entre les deux maux syriens devient politiquement délicate. Cependant, s'attaquer à Daech est triplement difficile. La réalité du conflit syrien, en particulier sa radicalisation par Assad avec l'appui de Moscou, aura anéanti l'opposition modérée et favorisé l'extrémisme de Daech (28). En outre, pour tous les acteurs régionaux, Daech n'est pas l'ennemi principal : ni pour la Turquie, qui craint la montée des Unités de protection du peuple (YPG) kurdes ; ni pour l'Iran et la Russie, qui combattent d'abord les opposants les plus dangereux du régime, notamment à Alep. Enfin, pour la coalition internationale, la priorité reste la libération par une alliance fragile de sunnites iraqiens, milices

(25) Cf. par exemple International Crisis Group, *Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State*, Crisis Group Special Report, 14 mars 2016.

(26) Daech a multiplié les outrages et les provocations pour impliquer les pays occidentaux, déclencher « une confrontation apocalyptique » et justifier ainsi leurs idéologies et leurs exactions. Pour une critique de cette décision, cf. Pierre-Jean LUZARD, *Le Piège Daech*, La Découverte, Paris, 2015. Cf. aussi William McCANTS, *The ISIS Apocalypse*, Picador, New York, 2015 ; Jessica STERN / J. M. BERGER, *ISIS, the State of Terror*, Williams Collins, Londres, 2015.

(27) « On ne peut pas renvoyer Bachar et Daech dos-à-dos sous prétexte qu'aucun des deux n'est démocrate, car Daech attaque la France, pas Bachar ». Renaud GIRARD, « Sachons désigner l'ennemi principal ! », *Le Débat*, n° 190, 2016, p. 37. Cf. aussi Agnès LEVALLOIS, « La politique étrangère de la France en Syrie », *Espirit*, mai 2016, pp. 76 et suiv.

(28) « La campagne de Moscou en Syrie de 2015 nourrit l'expansion de Daech comme l'invasion de l'Iraq par les Etats-Unis en 2003 a alimenté l'hydre jhadiste ». Jean-Pierre FLIOU, « La terrible solitude de la France face à Daech », Blog du Monde, 29 nov. 2015, disponible à l'adresse [filiu.blog.lemonde.fr/2015/11/29/la-terrible-solitude-de-la-france-face-a-daech/](http://filiu.blog.lemonde.fr/2015/11/29/la-terrible-solitude-de-la-france-face-a-daech/).

iraniennes et combattants kurdes de territoires en Iraq (29). Les combats de Mossoul montrent à quel point cette libération est lente et pénible. Le nœud gordien reste donc la guerre civile en Syrie : pour avoir constamment posé des conditions irréalistes, la diplomatie française a probablement manqué des occasions de contribuer à sa fin. Aujourd'hui, l'élimination du sanctuaire de Daech à Raqqa reste l'objectif ultime, mais suscite déjà des inquiétudes pour la sécurité des Européens (30).

Si la Syrie fut le lieu de l'idéalisme blessé, le dossier nucléaire iranien fut en revanche celui du réalisme bien compris. Depuis 2003, la France fut l'un des principaux partisans du dialogue stratégique avec l'Iran et, sous le forum EU-3, poursuivit les échanges avec Téhéran, certes sans grand succès. Sous Sarkozy, les positions françaises se sont faites moins conciliantes, notamment avec la découverte du site d'enrichissement clandestin et celui de Fordow entre Qom et Téhéran, qui attestait l'existence d'activités secrètes et non conformes avec la seule poursuite d'un programme civil (31). Relancées sous l'impulsion du président Obama, qui juge cette question prioritaire, et souhaitées par le nouveau président iranien Hassan Rohani, les négociations sur le programme nucléaire reprennent dans le cadre onusien du P5+1 (les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies plus l'Allemagne), à Genève, en octobre 2013. Dès le début du nouveau processus, la dureté de la position française est confirmée : elle atteint son apogée le plus visible lorsque Laurent Fabius, unilatéralement, choisit de bloquer temporairement le processus le 9 novembre : il n'y a pas d'engagement explicite de renoncer à l'arme nucléaire, les activités du réacteur à plutonium d'Arak ne sont pas totalement suspendues, les engagements sur la réduction des capacités d'enrichissement pas assez contraignants. Officiellement, cette position de « *fermeté constructive* » se justifie parce que Paris ne veut pas d'un

(29) Détruire Daech n'est pas l'enjeu, comment le neutraliser est bien plus important. « *Les Etats-Unis peuvent anéantir Daech mais si la guerre civile continue, alors de nouvelles organisations extrémistes émergeront. C'est ce qui est arrivé avec Al-Qaïda en Irak. Presque totalement évincé jusqu'à ce que la guerre civile syrienne lui donne refuge et support [...] Mettons fin à la guerre civile en Syrie, et l'origine de la force et le pouvoir de persuasion de Daech disparaîtront* ». Kenneth M. POLLACK / Barbara F. WALTER, « Escaping the civil war trap in the Middle East », *The Washington Quarterly*, vol. XXXVIII, n°2, 2016, pp. 29-46. Robin WRIGHT, « After the Islamic State », *The New Yorker*, 12 déc. 2016 ; Emile HOKAYEM, « The end of the Islamic State will make the Middle East worse », *The Washington Post*, 28 oct. 2016.

(30) Lors d'une réunion de la coalition à Paris le 24 octobre 2016, Ashton Carter, Secrétaire américain à la Défense, a confirmé que les opérations préparatoires pour « *isoler* » Raqqa avaient commencé. Cité par Hala KODMANI, « Raqqa, une préoccupation française », *Libération*, 25 oct. 2016. Sur les risques pour les Européens, cf. Helene COOPER / Eric SCHMITT, « Warning of ISIS plots against West, US plans assault on Raqqa », *The New York Times*, 26 oct. 2016.

(31) Pour le détail, cf. Ivan OELRICH / Ivanka BARZASHKA, « A technical evaluation of the Fordow fuel enrichment plant », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 23 nov. 2009, disponible sur le site Internet thebulletin.org/technical-evaluation-fordow-fuel-enrichment-plant.

accord « *au rabais* » (32). Cette fermeté sera réitérée en mars 2015, après une sérieuse confusion avec le Service européen d'action extérieure.

La position française fut beaucoup critiquée en France. Pour certains, elle répondait aux souhaits d'Israël et des monarchies du Golfe. Pour d'autres, elle serait le fruit de l'influence désormais prépondérante d'idées « néo-conservatrices » qui, au Quai d'Orsay, influencent depuis 2009 la diplomatie française sur une série de dossiers importants, en l'alignant sur des positions atlantiste, pro-israélienne et anti-iranienne (33). Outre qu'elle ne comprend pas grand-chose au néo-conservatisme, cette interprétation ne résiste pas à une analyse objective de l'intérêt national français dans cette question. Tout d'abord, toute porte laissée ouverte à l'Iran, tel Arak, ne pouvait qu'accroître les risques d'une frappe israélienne du type Osirak, ce qui aurait enflammé une région déjà considérablement déstabilisée. Ensuite, les précédents iraniens (promesses non tenues, programme clandestin) invitaient à créer des mécanismes rigoureux et intrusifs de vérification. Enfin, il s'agissait de préserver le régime de non-prolifération, essentiel à la stabilité mondiale et à l'influence française. Si on veut bien considérer les conséquences, pour Paris, d'un échec des négociations, on comprend mieux cette fermeté française : de tous les pays du P5+1, la France est celui qui, relativement, a le plus à perdre d'un affaiblissement du régime de non-prolifération. Elle sait que si l'Iran acquiert l'arme nucléaire, d'autres pays de la région, l'Arabie saoudite, la Turquie, l'Égypte se doteront rapidement d'une même capacité. À terme, dans un monde où il existerait une vingtaine de puissances nucléaires, l'influence française serait naturellement réduite (34). Pour le dire brièvement, la France dans ce dossier défend d'abord sa bombe et le statut et l'influence qui l'accompagnent. Il n'y a rien de néo-conservateur dans cette attitude, il y a surtout de l'intérêt national bien compris. Qu'il fût occasionnellement défendu avec outrage et improvisation est une autre question.

Par rapport aux dossiers syrien ou iranien, le processus de paix entre Israéliens et Palestiniens n'est pas essentiel aux yeux du Président. Lorsque se présente le vote sur le statut d'observateur de la Palestine à l'ONU en novembre 2012, il hésite, affronte les réticences du Quai

(32) Dans son livre, Laurent Fabius dramatise cet épisode pour mieux se mettre en scène et à nouveau critiquer les États-Unis : « *les Américains sont prêts à des concessions qui ne nous paraissent pas pertinentes* ». Laurent FABIOUS, *op. cit.*, p. 69. Le premier blocage français n'eut pas de conséquences sérieuses sur ses relations avec les États-Unis, notamment parce que l'Iran avait sa part de responsabilité dans la rupture des négociations. Cf. Michael R. GORDON / Mark LANDLER / Jodi RUDOREN, « Iran balked at language of draft nuclear deal, Western diplomats say », *The New York Times*, 10 nov. 2013. Cf. aussi Pierre HASKI, « Pourquoi Laurent Fabius a torpillé l'accord de Genève avec l'Iran », *Rue89/NouvelObs*, 10 nov. 2013, disponible sur le site Internet [rue89.nouvelobs.com/2013/11/10/pourquoi-laurent-fabius-a-torpille-laccord-geneve-liran-247385](http://rue89.nouvelobs.com/2013/11/10/pourquoi-laurent-fabius-a-torpille-laccord-geneve-liran-247385).

(33) Il y aurait même une « secte » néo-conservatrice au sein du Quai et parmi les *think tanks* français. Cf. Vincent JAUVERT, *La Face cachée du Quai d'Orsay : enquête sur un ministère à la dérive*, Robert Laffont, Paris, 2016.

(34) La France n'est pas la seule à exprimer ces inquiétudes. Cf. Robert EINHORN / Richard NEPHEW, « The Iran nuclear deal: prelude to proliferation in the Middle East? », *Arms Control and Non-Proliferation Series Paper* (Brookings Institution), n° 11, mai 2016 ; Camille GRAND, « L'accord avec l'Iran : un pari stratégique », *Commentaire*, n° 153, 2016, pp. 37-44.

d'Orsay, mais finalement vote en faveur du statut, tandis que Londres et Berlin se sont abstenus. Israël se sent lâché par l'Europe ; pour autant, Paris maintient avec l'Etat hébreu de bonnes relations, notamment en raison de l'affinité de leurs vues sur le nucléaire iranien. La visite du Président, quelques jours après le coup d'éclat de Laurent Fabius sur l'Iran, traduira cette convergence d'intérêts entre les deux pays, mais, toujours soucieux de l'équilibre, F. Hollande réitérera devant la Knesset les positions connues de la France sur la création de deux Etats, tandis qu'il épinglera devant Mahmoud Abbas les implantations israéliennes illégales. Cependant, l'improvisation – fruit de cette obsession de communication – viendra anéantir cette poursuite de l'équilibre. Lorsque, en juillet 2014, la violence entre Palestiniens et Israéliens dégénère en conflit armé, Hollande fait publier le 9 juillet un communiqué exprimant « *la solidarité de la France avec Israël face aux tirs de roquettes* » palestiniennes et « *condamne fermement ces agressions* », alors que l'asymétrie des victimes est déjà sensiblement marquée entre Gaza et Israël (35). Interprété comme un soutien sans condition à la campagne militaire israélienne, ce texte déclenche une tempête de critiques tandis que plusieurs centaines de manifestations, en majorité pro-palestiniennes, sont organisées partout en France. L'opération Bordure protectrice (avec plus de 2 000 morts palestiniens) était stratégiquement absurde et moralement indéfendable. Le Président rectifiera sa position devant l'ampleur des massacres israéliens, mais le mal était fait.

Après ce conflit, Hollande cherchera à faire amende honorable en multipliant les gestes diplomatiques en faveur des Palestiniens, auxquels s'ajouteront entre autres la reconnaissance de la Palestine par le Parlement français et l'étiquetage imposé par l'Union européenne des produits exportés depuis les territoires occupés (36). Il veut forcer les Israéliens à la négociation en leur agitant l'épouvantail de la reconnaissance officielle française de la Palestine. Pour ce faire, une résolution de l'ONU est étudiée – elle ne sera jamais mise sur la table – et une conférence préparatoire est mise en chantier, avec pour objectif de recueillir le soutien large de la communauté internationale et de relancer le dialogue israélo-palestinien au point mort (37). Dans des circonstances pour le moins difficiles, Pierre Vimont, ancien ambassadeur à Washington et figure incontournable de la diplomatie européenne, tentera l'impossible – surmonter les divisions européennes, dépasser la réticence américaine mais aussi les ambivalences

(35) « François Hollande solidaire avec Israël », Agence France Presse, 9 juil. 2014. Cf. aussi Armin AREFI, « Israël-Palestine : l'indignation sélective de François Hollande », *Le Point*, 12 juil. 2014. La réaction initiale française fut cependant similaire à celle des Britanniques et des Américains.

(36) Geste symbolique, le Parlement français vota cette reconnaissance fin 2014, comme à Londres, à Madrid et à Dublin. Eugénie BASTIE, « La reconnaissance de la Palestine par le Parlement se veut un moyen de pression », *Le Figaro*, 2 déc. 2014. Seule la Suède a officiellement reconnu la Palestine.

(37) Les Palestiniens estimaient qu'un patronage américain ne pouvait mener qu'à un échec. Nabil Shaath, du Fatah, avait ainsi estimé : « *Tout sauf des négociations sous contrôle américain !* ». Grant RUMLEY, « The Palestinian pathway to Paris », *CFR Snapshot* (Council on Foreign Relations), 2 juin, 2016.

françaises (38) – et parviendra en juin 2016 à lancer à Paris une « Initiative pour la paix au Proche-Orient » sans les Israéliens ni les Palestiniens. Cette conférence – en réalité guère plus qu'une entreprise de communication élargie – réaffirma le principe des deux États mais ne déboucha sur aucune initiative concrète, aucun calendrier précis (39). Ne pas se satisfaire du *statu quo* mortifère était une indignation salutaire, remplir le vide laissé par les États-Unis une ambition démesurée, contribuer à relancer les négociations de paix une tentative désespérée. La rhétorique de la paix et l'incantation de principes établis sont certainement louables, mais ils ne sauraient seuls constituer les points de départ ni d'aboutissement d'une démarche diplomatique constructive.

#### EUROPE : LES ÉQUILIBRES ET LE NÉANT

Compte tenu de la puissance relative de la France et de ses intérêts fondamentaux, l'environnement européen devrait constituer le cœur prioritaire de sa politique. Là plus qu'ailleurs, elle exerce une influence significative et, avec l'Allemagne, un rôle crucial et irremplaçable. Or, même dans cet espace prioritaire, la diplomatie de la présidence Hollande fut principalement réactive : d'abord parce que les crises se sont multipliées en Europe, ensuite parce qu'il n'y avait chez le Président et encore moins chez son ministre des Affaires étrangères, ni bienveillance spontanée ni ambition particulière en faveur de l'Union européenne, enfin parce que la dynamique des rapports franco-allemands s'est modifiée. Le classique « équilibre des déséquilibres » – basé sur la bombe française et autrefois le mark allemand – s'est aujourd'hui fragilisé au sein d'une Union européenne qui favorise et régleme davantage l'intégration économique, maîtrisée largement par Berlin, par rapport à la coopération militaire, où Paris domine mais où l'Europe progresse peu. L'appréciation de la puissance économique au détriment de la capacité militaire défavorise la France, pénalisée par son marasme économique, alors que, dans le domaine de la sécurité, elle assume, le plus souvent seule, l'essentiel du fardeau. Si cette évolution n'a pas compromis le bilatéralisme « naturel » qui existe entre les deux pays, elle en a cependant changé la nature (40). La France

(38) Comme le résuma un ancien responsable américain, « si la France veut utiliser cette réunion pour définir les paramètres d'une nouvelle résolution du Conseil de sécurité, cela me semble une très mauvaise idée dans un cadre aussi large [...] Mais si cette réunion permet de jeter les bases concrètes d'un dialogue entre les parties, alors elle sera constructive ». Cité par Laura ROZEN, « What to expect from this week's Paris talks on Israeli-Palestinian peace », *Al-Monitor*, 2 juin 2016.

(39) La réunion dura à peine trois heures, elle fut essentiellement « une opération médiatique pour montrer que la France était toujours engagée dans le processus de paix au Moyen-Orient ». Aurélien BREDEN, « Trying to fill void, France holds talks on Mideast peace process », *The New York Times*, 3 juin 2016.

(40) Sur l'équilibre des déséquilibres, cf. Stanley HOFFMANN, « French Dilemmas and Strategies in the New Europe », in Robert O. KEOHANE / Joseph S. NYE / Stanley HOFFMANN, *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Harvard University Press, Cambridge, 1993, p. 133. Sur la relation intégrée, cf. Ulrich KROTZ / Joachim SCHILD, *Shaping Europe: France, Germany and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty First Century Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

reste le partenaire privilégié de l'Allemagne mais l'agenda est largement à l'initiative et sous la maîtrise de Berlin. Sans vision et sans affinité forte pour l'Europe, Paris doit se cantonner dans un rôle d'intermédiaire, privilégié certes, entre la puissance allemande et le reste de l'Europe. Trois crises majeures illustrent cette tendance.

La crise ukrainienne représenta le plus grave risque de déstabilisation géopolitique du continent européen depuis la fin de la Guerre froide. Sans ici retracer ses origines (à la fois la naïveté coupable de l'Europe, l'agressivité dangereuse de la Russie et le désintérêt américain pour l'une et l'autre), il convient de souligner que les Européens, divisés sur la Russie, furent placés devant un dilemme : pouvait-on laisser libre champ à la Russie en Ukraine, même non membre de l'Alliance atlantique, au risque de l'encourager davantage dans son aventurisme militaire (41) ? Et, s'il fallait s'y opposer, pouvait-on laisser l'initiative aux Etats-Unis, où certains prônaient la négociation mais où d'autres favorisaient un réarmement ?

Suite aux déclarations incendiaires de certains responsables américains à la Conférence de Munich (42), le ministre des Affaires étrangères allemand, Frank-Walter Steinmeier comprit que l'Ukraine était un problème européen qui, en réalité, n'avait pas de solution atlantique (43). La France, pour sa part traditionnellement méfiante à l'égard du cadre atlantique, était partisane de pourparlers directs avec la Russie. Plus par peur allemande d'une provocation américaine que par crainte française d'un débordement russe, un dialogue politique s'amorça entre les trois puissances européennes et l'Ukraine, dans le format dit « Normandie » – suite aux commémorations du Débarquement –, dans lequel, sur initiative de la chancelière Merkel, le président Hollande joua le rôle d'entremetteur entre Moscou et Kiev (44). Le Processus de Minsk qui suivit, même s'il demeure fragile et aléatoire, permit une trêve des combats et une stabilisation des rapports de force. Il demeure la manifestation diplomatique la plus claire de cette réalité géopolitique, où l'Europe doit apprendre désormais à gérer ses crises seule parce que « *la cause américaine n'est plus nécessairement la cause européenne* » et où le couple franco-allemand est par conséquent au cœur

(41) Le président Hollande avait bien souligné que l'adhésion de l'Ukraine n'était pas « désirable », une position reprise par plusieurs pays européens, dont l'Allemagne. Benoît VITKINE / Yves-Michel RIOIS, « L'Europe en médiateur entre Moscou et Kiev », *Le Monde*, 6 fév. 2015.

(42) La sous-secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, Victoria Nuland, le commandant suprême des forces alliées de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en Europe, le général Philip Breedlove et d'autres membres du Congrès américain s'étaient déclarés en faveur de livraisons d'armes à l'Ukraine. Cette ligne dure ne fut pas suivie par Obama. Cf. Matthias GEBAUER, « Breedlove's bellicosity: Berlin alarmed by aggressive NATO stance on Ukraine », *Der Spiegel Online*, 6 mars 2015.

(43) Dans un éditorial au *New York Times*, il insista sur cette dimension : « *Pour l'Allemagne, la réponse à ces crises demandera toujours une approche européenne [...] L'Allemagne continuera à investir dans l'intégration européenne parce que nous bénéficions de la force de l'Europe* ». Frank-Walter STEINMEIER, « Save our trans-Atlantic order », *The New York Times*, 11 mars 2015.

(44) A propos de la réunion en marge des cérémonies du 6 juin, le Président estimera : « *C'est un beau coup [...] en plus on l'a fait sans les Américains [...] et Angela me dit, 'C'est mieux à deux que tout seul'* ». Outre que les Américains ont donné leur accord aux Allemands, l'aveu traduit toujours cette obsession du positionnement. Gérard DAVET / Fabrice LHOMME, *op. cit.*, pp. 494 et suiv.

de la sécurité en Europe (45). Cette réalité implique des changements profonds tant pour l'Allemagne (dépasser la puissance civile) que pour la France (multilatériser sa diplomatie), mais aussi pour l'Union européenne (UE) et pour l'Alliance atlantique. La première doit acquérir une autonomie stratégique, la seconde s'en accommoder.

Si la crise ukrainienne déstabilisa le continent européen, la crise de la dette grecque affecta gravement l'Union européenne, la gouvernance de l'euro et la stabilité économique du monde occidental. La crise du printemps 2015 fut en réalité la troisième du genre, où Athènes se retrouvait au cœur de la tourmente financière et politique. La faillite grecque posait la question fondamentale du maintien de la Grèce dans la zone euro et, dans l'affirmative, du coût pour les Grecs et pour les Européens.

Sans entrer dans les détails de cet épisode à rebondissements – notamment à cause d'élections improvisées et de personnalités déconcertantes –, deux conceptions de l'euro, donc de l'Europe, s'affrontaient : une perception allemande qui insistait sur les règles budgétaires et la discipline fiscale sans lesquelles la zone euro, déjà sub-optimale, risquait de se détériorer davantage et une idée française qui voyait dans l'euro un instrument politique, sujet donc à interprétation et à dérogation. Le président Hollande entendait maintenir la Grèce à tout prix dans la zone euro, en aidant le gouvernement Tsipras à plaider sa cause à Berlin et à sauver la face à Athènes. L'Allemagne se trouvait dans la position de juge et d'arbitre – et de proviseur –, une place qu'elle avait toujours tenté d'éviter en Europe. Le ministre des Finances allemand Wolfgang Schäuble – fédéraliste européen convaincu – suggéra l'idée d'un retrait temporaire de la Grèce de la zone euro pour permettre au pays de se réformer et de se restructurer plus facilement, une position qui reflétait l'opinion publique allemande, mais une perspective perçue comme une humiliation inutile (46). La chancelière Merkel, à la fois pour des raisons de réputation nationale et de solidarité européenne, fit le choix de garder la Grèce dans l'euro, même si le coût de cette concession fut élevé. Dans cet épisode, l'influence du président Hollande fut réelle sur le principe mais modeste dans son application, en partie parce qu'il se montra plus soucieux de son image intérieure que de son rôle européen, une position inverse de celle de la chancelière Merkel (47). Il n'est pas le lieu ici de jauger les

(45) Comme l'avait déjà confié le général de Gaulle à Adenauer en novembre 1958. Cf. Jean-Yves HAINE, « A new Gaullist moment? European bandwagoning and international polarity », *International Affairs*, vol. XCI, n°5, sept. 2015, pp. 991-1008.

(46) Schäuble dira plus tard : « *Nous n'avons jamais dit que la Grèce devait quitter la zone euro. Nous avons simplement évoqué la possibilité selon laquelle Athènes pouvait de son propre chef s'en retirer temporairement. La réduction de dettes n'est pas possible dans la zone euro, les Traités l'interdisent* ». Klaus BRINKBÄUMER / Michael SAUGA / Christian REIERMANN, « Wolfgang Schäuble : 'there is no German dominance' », *Spiegel Online*, 17 juil. 2015.

(47) « *Pour la gauche, l'idée que la France n'abandonne pas la Grèce [...] c'est bien. C'est gênant pour Mélenchon [...] qui considère que nous sommes des suppôts du libéralisme* ». Gérard DAVET / Fabrice LHOMME, *op. cit.*, p. 512.

gagnants et les perdants de cette crise, sauf à souligner l'évidence que l'euro, qui devait rapprocher les États, aura aussi divisé les peuples (48).

La dernière crise, celle des réfugiés, fut la conséquence directe de l'impuissance européenne à influencer son environnement proche. La guerre civile syrienne provoqua le déplacement de plus de 4,8 millions de réfugiés en Turquie, Liban, Jordanie, Iraq et Egypte, mais aussi vers l'Europe, dont le système de Schengen et le mécanisme de Dublin n'avaient pas été établis pour gérer ces flux exceptionnels. La Commission tenta en vain d'imposer un cadre de répartitions et de relocalisation, mais en définitive chaque Etat détermina seul ce qu'il estima pouvoir accueillir. L'Allemagne, tant par héritage historique qu'intérêt économique, accepta plus d'un million d'entre eux, ce qui déstabilisa les autres pays d'Europe, bien incapables ou résolument opposés à ouvrir leurs frontières de telle manière. La solidarité européenne s'envola, des murs furent édifiés, des routes barrées, des frontières fermées. La Chancelière se résolut en mars 2015 à négocier directement avec le président Erdogan pour tenter d'endiguer les flux qu'elle avait contribué à provoquer. L'accord bilatéral, très complexe et certainement imparfait, fut cependant entériné par l'Union européenne deux semaines plus tard (49). Illégal et immoral pour les uns, réaliste et constructif pour les autres, cet accord aura à tout le moins permis de désamorcer la crise (50). Le bilan pour l'Europe fut cependant catastrophique : déficience de la Commission, impuissance du Conseil, replis nationaux, montée des extrêmes.

Dans cette crise, on ne peut que noter l'absence de la France. Précisément parce que Paris, en la matière, n'avait qu'un intérêt de réputation, elle aurait pu tenir son rôle traditionnel de défenseur des droits de l'homme et promouvoir davantage de solidarité au sein de l'ensemble européen. Avec Berlin, Paris aurait pu travailler à réinventer une politique migratoire, à refonder les Accords de Schengen, à reconstruire la protection des frontières. Hollande justifia son retrait en avançant les difficultés internes de la France, en particulier la place du Front national et une opinion

(48) L'image d'une Allemagne intraitable resta la plus répandue : Jürgen Habermas pensa que « *Merkel avait dilapidé en une nuit le capital politique accumulé par l'Allemane en un demi-siècle* ». Cité par Steven ERLANGER, « *Germany risks its reputation With idea of Greece exiting Eurozone* », *The New York Times*, 17 juil. 2015. François Heisbourg estimait que les Allemands « *avait franchi une ligne et que tout retour en arrière serait très difficile* ». Cité par Anne-Marie SLAUGHTER, « *Europe's civil war* », *Project Syndicate*, 21 juil. 2015. Au final, « *L'Euro est en train d'empoisonner l'attitude de l'Allemagne envers l'Europe et l'attitude de l'Europe envers l'Allemagne* ». Gideon RACHMAN, « *Germany's conditional surrender* », *Financial Times*, 13 juil. 2015.

(49) L'accord prévoyait que la Turquie multiplie les patrouilles en mer et empêche les passeurs d'agir. En échange, pour chaque migrant syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, l'Union s'engageait à accueillir en Europe un Syrien vivant dans un camp de réfugiés ture, à verser une aide de 6 milliards d'euros pour les réfugiés syriens en Turquie, à rouvrir les négociations d'adhésion de la Turquie et à permettre aux Turcs de voyager en Europe sans visa.

(50) Il fut un exemple de *Realpolitik*, un exercice nouveau pour l'Allemagne. Comme le nota l'ancien ministre des Affaires étrangères, « *La question d'Orient est revenue en Europe et elle est toujours aussi dangereuse, même si aujourd'hui elle n'implique plus un risque de conflit sur le continent [...] Avec cet accord, les intérêts fondamentaux de sécurité de la Turquie et de l'Europe sont équilibrés mais le conflit de valeurs persistera toujours* ». Joschka FISCHER, « *Realism for Europe and Turkey* », *Project Syndicate*, 4 avr. 2016.

publique réticente (51). Dans ce concert des égoïsmes, la voix de la France aurait dû s'exprimer avec plus de conviction.

Au-delà de ces trois crises, la politique européenne du président Hollande fut quasiment inexistante. À peine élu, il avait cherché, en vain, à modifier les règles du pacte budgétaire européen – le Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance de la zone euro signé en mars 2012 – en faveur d'une politique de croissance plus large, mais se verra notifier une fin de non-recevoir par Angela Merkel. Depuis, avec l'indulgence de la Commission, la France échappe régulièrement à la discipline budgétaire que tous les pays européens se sont imposée depuis la crise de 2009 et le Président semble en tirer fierté. Certes, le plan Juncker et, surtout, les mesures de soutien mises en place par la Banque centrale européenne furent des outils utiles à la croissance économique, mais cette dernière restera en France très modeste. Depuis cet échec initial, on cherche en vain des propositions de fond ou des plans de réformes structurelles. Il y a une frilosité, sinon une indifférence, voire une hostilité, à l'égard de l'Europe qui est saisissante. Le partenariat franco-allemand en souffre. Le Président ne semble pas aimer le cadre européen, avec ses règles et ses contraintes, il préfère résolument le pouvoir discrétionnaire, se complaît dans le privilège de l'exception et l'urgence de la crise (52). La crise pour Merkel est un accident à éviter ; pour Hollande, c'est une opportunité à saisir. Parallèlement, le Président n'aura jamais plaidé la cause de l'Europe devant l'opinion publique française – tout en s'en réclamant pour punir le Royaume-Uni –, ni défendu la discipline européenne pour combattre l'eurosepticisme grandissant (53). François Hollande restera l'un des rares présidents français qui aura laissé l'héritage de Monnet et de Delors en déshérence.

\* \*  
\*

Dans le cadre étroit de cette contribution, passer en revue la politique étrangère du président Hollande est par nature sélectif et donc certainement arbitraire. Toutes les guerres de Hollande ne sont pas sans fin. L'opération Sangaris lancée en décembre 2013 visait ainsi à stabiliser la République

(51) « *Je ne voulais pas qu'on m'accuse d'instrumentaliser les réfugiés pour faire monter l'extrême droite* ». Gérard DAVET / Fabrice LHOMME, *op. cit.*, p. 470.

(52) Ce qui traduit en réalité des différences profondes entre l'Allemagne et la France ou entre l'Europe du Nord et celle du Sud : « *L'obsession allemande de la règle n'est pas le simple produit du trauma du nazisme [...] le désir français d'action ne se réduit pas à la psychologie de tel ou tel acteur politique. Ces deux façons d'appréhender la politique cristallisent des différences de mentalités bien plus profondes. Le protestantisme jure par la lettre et l'immédiateté du Livre, quitte à condamner le pécheur ; le catholicisme maintient en l'Eglise un pouvoir discrétionnaire et garde l'option du pardon* ». Luuk VAN MIDDELAAR, « France-Allemagne : une incompréhension permanente », *Le Débat*, n° 187, 2015, pp. 5-6.

(53) En un an, le taux de confiance envers l'Union a baissé de 17 points ; depuis 2004, le nombre de Français soutenant l'Europe a été divisé par deux, passant de 69% à 38%. En outre, 32% des Français considèrent que le Brexit est une « bonne chose », c'est deux fois plus qu'en Allemagne (16%). Chiffres du Pew Research Centre, cités par Elise KOUTNOUYAN, « Union européenne : les Français de plus en plus eurosceptiques », *Le Monde*, 8 août 2016.

de Centre-Afrique et prévenir des violences supplémentaires dans le pays entre les forces musulmanes de l'ex-Séléka au pouvoir et les anti-Balaka à majorité chrétienne. Les récentes élections et le retour de la Minusca, la force des Nations Unies en Centre-Afrique, témoignent du succès au moins partiel de l'effort français (54). De même, toute la diplomatie ne fut pas de crise. La France prépara et accueillit avec succès la Conférence mondiale sur le climat, la COP21, qui pour la première fois déboucha sur un engagement universel de limite du réchauffement climatique. Le succès fut réel, notamment parce que les leçons de l'échec de Copenhague furent bien apprises, parce que organisations non gouvernementales et gouvernements ont travaillé de concert, parce que, en amont, Etats-Unis et Chine avaient trouvé un accord sur leur engagement préalable et parce que, à cette occasion, la diplomatie française a su innover sans tomber dans les pièges de l'idéalisme impossible. Aujourd'hui entré en vigueur, l'accord reste cependant fragile. D'abord parce que sa nature même implique un mécanisme de révision consensuel mais crucial tous les cinq ans, ensuite parce que les questions de financement restent importantes, enfin parce que la dernière élection américaine risque d'hypothéquer le bon fonctionnement du Traité (55).

La grande caractéristique de la politique étrangère du président Hollande restera donc sa prédilection pour la gestion des crises et des menaces – avec son rapport décomplexé à la force armée et sa mise en scène de la décision (56) –, au détriment d'une politique extérieure fondée sur la réduction des vulnérabilités et d'une diplomatie tournée vers la création d'opportunités. Gestionnaire de l'urgence plutôt que promoteur de la stabilité, l'empreinte de la diplomatie de François Hollande restera superficielle.

(54) Sur cette opération, cf. Rémy HÉMEZ / Aline LEBŒUF, « Retours sur Sangaris : entre stabilisation et protection des civils », *Focus stratégique* (IFRI), n°67, avr. 2016.

(55) Sans entrer dans le détail, l'originalité de l'Accord de Paris est qu'il s'éloigne du cadre contraignant classique imposant des limites et des plafonds aux États. Il instaure un système hybride où chacun doit soumettre sa contribution nationale et des objectifs qu'il aura lui-même définis, mais ceux-ci feront l'objet d'un examen tous les cinq ans. Cf. Harro VAN ASSELT / Thomas HALLE, « Maximizing the potential of the Paris Agreement: effective review in a hybrid regime », Stockholm Environment Institute (*Discussion Brief*), avr. 2016.

(56) Dans un discours à Bamako, le 2 février 2013, il concluait : « je viens sans doute de vivre la journée la plus importante de ma vie politique, parce qu'à un moment une décision doit être prise, elle est grave, elle engage la vie d'hommes et de femmes ». Il devait confier plus tard : « ça a été un grand moment parce que je pense que ce n'était pas arrivé depuis très longtemps, depuis le général de Gaulle peut-être ». Cité par Gérard DAVET / Fabrice LHOMME, *op. cit.*, p. 480.