

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

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

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA POLITIQUE ETRANGÈRE DANS L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2017

NOUVEAUX ENJEUX, GRILLE DE LECTURE INCHANGÉE ?

PAR

MARTIN QUENCEZ (*)

Les institutions de la V^e République et la pratique « gaullienne » du pouvoir présidentiel ont rapidement concentré les enjeux de politique étrangère et de défense nationale dans les mains du Président de la République. Le chef de l'Etat, également chef des Armées, définit la politique extérieure et représente la France dans le monde. La singularité de ce lien est renforcée par la traditionnelle division des tâches avec le Premier ministre, davantage focalisé sur les enjeux de politique intérieure : la fonction présidentielle ancre ainsi son prestige dans cette chasse gardée, dans ce domaine plus honorable que la « politique politicienne » de l'action gouvernementale et parlementaire. Son autorité ne rencontre que peu de contre-pouvoirs dans ces domaines symboliques du champ régalien. La verticalité de ce pouvoir a souvent distingué la France de ses partenaires et voisins européens (1).

Dans ces conditions, la campagne et l'élection présidentielles sont le principal – sinon l'unique – moment dans la vie démocratique du pays où le choix des citoyens est susceptible de déterminer directement les choix diplomatiques, stratégiques et militaires à venir. Les différents courants de pensée s'y trouvent médiatisés et les orientations de la politique étrangère y sont discutées et débattues. S'il ne faut pas surestimer l'importance de ces enjeux dans la décision des électeurs, elle ne saurait être totalement ignorée tant elle participe à la singularité des débats et à la gravité du moment.

L'élection présidentielle de 2017 s'est déroulée dans un contexte international troublé. Les sujets géopolitiques et stratégiques n'ont ainsi pas manqué durant la campagne. Du fait d'une série d'événements déterminants à l'échelle internationale et indépendamment des positions des candidats à leur égard, le choix du nouveau chef de l'Etat ne pouvait se faire uniquement sur des thématiques de politique intérieure.

(*) Chercheur au German Marshall Fund of the United States (Paris, France) et doctorant à l'Université Sorbonne Nouvelle (Paris III, France).

(1) L'épisode de l'intervention française au Mali en 2013 en a été l'illustration la plus marquante de ces dernières années, lorsque des troupes ont pu être déployées au sol quelques heures après la prise de décision du président Hollande.

En premier lieu, l'actualité française s'est particulièrement focalisée, depuis 2015 et les attentats qui ont touché le pays, sur la question du terrorisme et de la guerre contre les groupes djihadistes dans la bande sahélienne et au Moyen-Orient. Ce premier thème, érigé en priorité absolue par de nombreux candidats (2), est au croisement d'enjeux de politique intérieure (la résilience de la société suite aux attaques des deux dernières années, la sécurité des citoyens face à de nouveaux actes terroristes sur le sol français, la prolongation de l'état d'urgence, la lutte contre les phénomènes de radicalisation, *etc.*) et de politique étrangère et de défense (les opérations Barkhane et Chammal au Sahel et en Iraq/Syrie, la coopération avec les pays membres de l'Union européenne et/ou de l'Alliance transatlantique sur les zones de conflits, les relations avec la Russie et l'Iran, l'intégration de la lutte militaire contre les groupes djihadistes dans un engagement politique et économique plus large dans ces régions, *etc.*).

De plus, l'élection française s'est tenue quelques mois après des votes majeurs au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. Le référendum britannique sur le Brexit, en juin, et la victoire de Donald Trump en novembre ont en effet été parmi les événements les plus marquants de l'année 2016. Les conséquences possibles pour la France – mais aussi pour l'Union européenne (UE) et le monde - du départ du Royaume-Uni de l'UE et de l'arrivée à la Maison-Blanche d'un candidat très controversé n'ont pas manqué d'être débattus dans la campagne présidentielle française. Dans les médias internationaux, l'élection française était alors définie comme un nouveau test de cette vague populiste qui avait balayé les deux pays anglophones. La présidentielle de 2017 devenait *ipso facto* un enjeu international car le futur politique de la France – notamment la possibilité d'une victoire du Front national – semblait déterminer le destin de l'Europe et, avec, de l'Occident dans son ensemble (3).

Quant aux récentes crises dans les voisinages est et sud de l'Europe, elles ont fait entrer le continent dans une nouvelle ère et ont constitué l'arrière-plan géopolitique de l'élection. Cette série d'événements a en effet remis à la mode certains débats stratégiques qui avaient pu être délaissés depuis la fin de la Guerre froide. L'annexion de la Crimée par la Russie, le conflit en Ukraine et l'intervention russe en Syrie ont conduit les dirigeants politiques français à définir leur position quant à la relation avec Moscou. La Russie a ainsi joué un rôle de révélateur des divisions entre et au sein même des partis politiques français sur les questions de politique étrangère et d'intérêts nationaux.

(2) C'est notamment à l'occasion du débat télévisé du 20 avril 2017, durant lequel les candidats ont dû réagir à l'annonce d'une attaque contre des forces de police sur les Champs-Élysées, que la priorité donnée à la lutte contre le terrorisme et au devoir de « protéger les Français » a été réaffirmée.

(3) L'idée d'un enchaînement, presque mécanique, des victoires du Brexit, de Donald Trump et de Marine Le Pen était particulièrement présente dans la presse allemande, britannique et américaine, donnant une importance particulière à cette élection.

Enfin, la question européenne, qui se situe par définition aux confins de la politique intérieure et de la politique extérieure, était également très présente du fait des crises économique, sociale et migratoire des années passées. Au-delà du choc du Brexit, la possibilité d'un nouveau départ pour la relation franco-allemande, alors que les élections présidentielles en France et les élections générales en Allemagne se déroulaient à quelques mois de distance, rajoutait à la dimension européenne du vote. Le contexte exigeait donc des candidats de se positionner quant au futur du projet européen et au rôle de la France sur le continent.

Dans ce contexte international particulièrement dense, les crises récentes ont conduit à des oppositions fortes concernant la Russie et le projet européen, ainsi qu'à des débats opposant une politique d'ouverture et une politique de fermeture à la mondialisation. Si bien qu'une nouvelle polarisation de la vie politique française semble ainsi avoir émergé autour des questions de politique étrangère. Toutefois, l'élection présidentielle de 2017 a montré que les dirigeants français restaient très attachés à un cadre de pensée extrêmement classique, car si les événements abordés durant les débats étaient bien ceux du XXI^e siècle, les confrontations idéologiques entre les candidats se sont souvent inscrites dans une vision du monde héritée de la Guerre froide.

IMPORTANCE ET RÔLE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DANS L'ÉLECTION

Il est traditionnel de dire que les questions internationales n'ont que peu d'influence sur le résultat des élections. Cette situation n'est certainement pas propre à la France : un constat similaire est fait à chaque élection présidentielle américaine ou encore lors des élections générales allemandes (4). Les priorités des électeurs lors de ces votes nationaux restent principalement attachées aux considérations de politique intérieure.

Les élections présidentielles passées semblent confirmer cette règle. L'élection de 1981 est ainsi souvent considérée comme une exception dans l'histoire de la V^e République : faisant suite à plusieurs années de dégradation du contexte international et prenant place dans le contexte d'une mise en cause du président sortant sur son bilan de politique étrangère, la campagne avait été marquée par des oppositions franches entre les candidats sur les questions internationales. Le refus d'une partie des électeurs de Jacques Chirac de soutenir Valéry Giscard d'Estaing au second tour – sans pour autant voter pour François Mitterrand – n'est pas

(4) Cf. par exemple, dans le cas allemand, la liste des sujets les plus importants pour les électeurs allemands durant les vingt dernières années, disponible sur le site Internet interaktiv.morgenpost.de/probleme-bundestagswahl-2017/.

sans lien avec les tensions au sein de la droite française quant à la politique de détente vis-à-vis de l'Union soviétique engagée par le Président (5).

En 2017, les préoccupations de la population dressaient un paysage plus complexe. Des sujets essentiels aux yeux des électeurs (notamment la lutte contre le terrorisme et la question migratoire en particulier (6)) pouvaient en effet être abordés à la fois comme des enjeux de politique intérieure et en tant qu'options de politique extérieure.

S'il est par ailleurs commun de critiquer la superficialité des débats de politique étrangère dans les médias, voire tout simplement l'absence de politique étrangère dans les programmes des candidats, le temps – limité – imparti à ces thèmes durant les débats télévisés étant considéré comme révélateur du peu d'importance que revêt la politique étrangère dans la campagne, il serait pourtant plus pertinent de considérer que, si la politique étrangère ne détermine pas le résultat de l'élection, elle joue un rôle crucial durant la campagne car elle participe à la présidentialisation des candidats. La volonté de voyager et de se montrer aux côtés de dirigeants étrangers dans les mois qui précèdent le vote et ainsi de se montrer digne de la fonction est révélatrice de ce phénomène (7). Il s'agit, en particulier pour les principaux candidats, de démontrer qu'on a « l'étoffe d'un président ». Cette question, sur laquelle plane souvent l'ombre du général de Gaulle, a pu par exemple affaiblir Ségolène Royal en 2007 face à Nicolas Sarkozy (8). Il n'est donc pas tant question d'utiliser le programme de politique étrangère pour gagner un électorat (9), mais de gagner en respectabilité, par exemple en se référant à une certaine tradition diplomatique française.

L'EUROPE ET LA RUSSIE

AU CŒUR DE LA CAMPAGNE PRÉSIDENTIELLE FRANÇAISE

Les campagnes électorales se saisissent des sujets d'actualité sans toujours suivre de logique apparente. Des événements cruciaux ne sont pas toujours les plus discutés, alors que des anecdotes se retrouvent au cœur des débats. Parmi la longue liste des grands sujets internationaux qui ont influencé la politique étrangère de la France en 2016 et 2017, deux enjeux ont pris une importance particulière durant l'élection présidentielle : la relation avec la Russie de Vladimir Poutine d'une part, le futur du projet européen d'autre part. Dans le premier cas, la relation avec Moscou est

(5) Sabine JANSEN, « La politique étrangère et l'élection présidentielle de 1981 », *Revue historique*, n° 662, 2012, pp. 445-475.

(6) Cf. par exemple le sondage IFOP, « Ce que vous attendez vraiment de la présidentielle 2017 : notre sondage exclusif », *La Dépêche*, 28 sept. 2016, disponible à l'adresse Internet www.ladepeche.fr/article/2016/09/28/2428097-attendez-vraiment-presidentielle-2017-sondage-exclusif.html.

(7) Cf. Charlotte BELAICH, « Mais que vont faire les candidats à l'étranger », *Libération*, 15 avr. 2017.

(8) Pascal PERRINEAU, « Analyse de l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007 », Cevipof, 2007, p. 5, disponible à l'adresse Internet www.cevipof.com/bpf/analyses/Perrineau_AnalysePresidentielle2007.pdf.

(9) L'idée que la politique étrangère « ne rapporte rien en politique intérieure » n'est pas nouvelle. Elle a été récemment attribuée au président Sarkozy et au président Hollande durant leur mandat respectif.

même (re)devenue une ligne de fracture dans le paysage politique français. La question européenne, qui symbolise plus que toute autre l'interaction grandissante entre politique étrangère et politique intérieure, s'est structurée autour de la relation franco-allemande et au rapport plus général à la mondialisation.

La Russie s'est invitée dans l'actualité à différents moments de la campagne et sous différents prétextes. Du prêt d'une banque russe au Front national aux justifications du candidat François Fillon sur ses liens avec Vladimir Poutine et aux cyberattaques ayant visé la campagne d'Emmanuel Macron, des épisodes plus ou moins importants se sont succédé.

Sur le plan du programme de politique étrangère, la définition de la relation avec Moscou est devenue le révélateur d'une certaine vision du monde. Parmi les onze candidats qui se sont officiellement présentés au premier tour de l'élection présidentielle, seuls deux – Emmanuel Macron et Benoît Hamon – se distinguaient clairement en présentant un discours de fermeté, bien que différent, vis-à-vis de la Russie (10) et en reprenant à leur compte certains principes qui avaient guidé la politique de François Hollande (11). Durant le mandat précédent, Paris et Moscou s'étaient en effet opposés fortement sur plusieurs sujets-clefs, en particulier sur les conflits en Ukraine et en Syrie. Les orientations et le bilan de cette politique furent critiqués par la majorité des candidats, notamment par Marine Le Pen, François Fillon, Jean-Luc Mélenchon, François Asselineau, Nicolas Dupont-Aignan et Jacques Cheminade. Pour ces candidats, de multiples raisons justifiaient l'idée d'un rapprochement ou, au moins, de la recherche d'une coopération temporaire avec la Russie. Ainsi, si la question de la lutte commune contre l'Etat islamique et les groupes terroristes en Syrie était particulièrement mise en avant par François Fillon et Nicolas Dupont-Aignan, Jean-Luc Mélenchon insistait davantage sur le besoin de renforcer l'indépendance de la France face à l'« impérialisme » américain. (12) Pour Marine Le Pen, qui soutenait l'action de la Russie en Syrie et avait reconnu l'annexion de la Crimée, le choix d'un rapprochement avec la Russie de Vladimir Poutine avait des racines plus profondes : il correspondait à l'affirmation d'une vision partagée de la « civilisation » européenne et à une compréhension commune des relations internationales (13).

(10) Cf. par exemple Gilles ANDRÉANI, « La campagne s'égare en Russie », *Telos*, 12 avr. 2017, disponible sur le site Internet telos-eu.com/fr/politique-française-et-internationale/la-campagne-segare-en-russie.html.

(11) La position d'Emmanuel Macron sur la Russie s'est durcie à partir de son discours sur la défense du 18 mars 2017. Le candidat y dénonçait les manœuvres aériennes et navales russes aux frontières de l'Europe et déclarait : « *ma conviction est que seules la fermeté et l'unité des Européens nous permettront de maintenir le dialogue ouvert avec Moscou qui est indispensable.* ». Cf. le site Internet en-marche.fr/articles/discours/emmanuel-macron-discours-sur-la-defense-programme-hotel-arts-et-metiers.

(12) Cf. notamment le discours du 5 janvier 2017, « Vœux de Jean-Luc Mélenchon : une France non alignée pour la paix », disponible sur le site Internet melenchon.fr/2017/01/05/voeux/.

(13) Cf. par exemple Stéphane FRANÇOIS / Olivier SCHMITT, « L'extrême droite française et le monde : une vision 'alternative' des relations internationales », *Interrogations ?*, n°21, déc. 2015.

La relation avec la Russie a par ailleurs constitué une ligne de fracture au sein même de certains partis. Chez les Républicains, plusieurs élus soutenaient une position proche de celle du Front national, tandis que d'autres se révélaient plus proches d'Emmanuel Macron. François Fillon, qui avait fait de son désir de dialogue avec la Russie et de sa relation personnelle avec Vladimir Poutine une manière de se différencier d'Alain Juppé et de François Hollande durant la primaire de la droite, avait rapidement nuancé l'idée d'un tropisme pro-russe en déclarant que Vladimir Poutine n'était « *pas un ami* » et en définissant la Russie comme « *un pays dangereux car bourré d'armes nucléaires et qui n'a jamais connu la démocratie* ». (14) Alors que le soutien de la Russie au régime syrien devenait de plus en plus controversé, le candidat des Républicains prit également ses distances vis-à-vis de plusieurs représentants de son parti qui voyaient en Bachar el Assad un partenaire objectif de la France dans la lutte contre l'Etat islamique. Le voyage organisé par le député Thierry Mariani à Damas en janvier 2017 l'obligea à clarifier sa position (15). Au sein de La France insoumise, l'accent fut mis sur le besoin de distinguer Vladimir Poutine et la Russie : Jean-Luc Mélenchon s'opposait ainsi à ce que représentait le Président russe et à sa politique intérieure, tout en dénonçant les « *excités qui passent leur temps à espérer qu'on déclenche un conflit avec les Russes* ». (16)

L'Union européenne (UE) et le futur du projet européen furent l'autre sujet central des débats de politique étrangère durant la campagne. Il est difficile – et vain – de chercher à distinguer les questions de politique intérieure de celles relevant uniquement de la politique extérieure dans le cas de l'UE. Quoi qu'il en soit, les candidats ont, au travers de cette thématique, mis en lumière leur vision du rôle de la France en Europe, de la relation franco-allemande et, plus largement, de l'ouverture ou de la fermeture à la mondialisation. Plusieurs facteurs expliquent la centralité de cette thématique dans les débats de la campagne.

Tout d'abord, Emmanuel Macron, l'« *outsider* » devenu le candidat favori de la présidentielle à partir de la février 2017, fit de l'Europe un élément-clef de sa campagne. Consacré « *candidat européen* » par la presse française et étrangère, il résuma son programme lors du débat télévisé du 20 mars comme « *Une France forte dans une Europe forte* » et insista sur le besoin de réconcilier les intérêts nationaux de la France et les objectifs du projet européen en affirmant : « *la vraie souveraineté passe par une action européenne* » (17). La centralité de la coopération européenne dans le programme du candidat d'En Marche fut particulièrement remarquée

(14) François FILLON, entretien sur Europe 1, 23 nov. 2016.

(15) Tristan QUINAULT-MAUPOIL, « L'entourage de Fillon prend ses distances avec l'escapade syrienne de Mariani », *Le Figaro*, 4 janv. 2017.

(16) Jean-Luc MÉLENCHON, Le Havre, 30 mars 2017.

(17) Cf. le programme « Europe » du candidat d'En Marche, disponible sur le site Internet emmanuel-macron/le-programme/europe.

dans les autres pays européens et Macron reçut le soutien d'importants dirigeants de l'UE : Angela Merkel, Jean-Claude Juncker, ou encore Sigmar Gabriel exprimèrent clairement leur « préférence » pour Emmanuel Macron.

Apparaître comme pro-Européen pouvait pourtant sembler périlleux vis-à-vis de l'opinion, sur fond du discrédit dont souffrait le projet européen confronté, en particulier, aux défis de la crise de l'euro et de la crise des réfugiés. Macron choisit pourtant d'assumer cette vision – « *il n'a pas l'Europe honteuse* », pour reprendre l'expression militante (18) – et d'en faire un moyen de s'opposer frontalement à Marine Le Pen et au Front national. Son programme prit l'exact contrepied des arguments des « eurosceptiques » en défendant le projet européen et l'UE non pas au nom de l'idéologie fédéraliste, mais parce qu'ils permettraient de mieux défendre les intérêts nationaux des Français. Le slogan « *Une Europe qui protège* », décliné pour les questions de sécurité, de compétitivité économique, d'harmonisation fiscale, d'Etat de droit et de contrôle des frontières, fut conçu comme une réponse directe aux critiques les plus souvent portées à l'encontre de l'UE.

Macron insista également sur le besoin de résultats concrets, alors que la politique européenne apparaît souvent comme déconnectée, voire impuissante, face aux problèmes des populations. Pour le candidat d'En Marche, le succès du projet européen est la seule barrière à l'arrivée au pouvoir des populistes en Europe et, à l'inverse, c'est l'incapacité de l'UE à démontrer son utilité à ses propres citoyens qui causera sa perte : d'où la priorité donnée aux résultats et à l'efficacité et, du même coup, la nécessité de transformer l'UE et de promouvoir une « *Europe à plusieurs vitesses* », imaginée comme un moyen de dépasser les blocages inhérents à la concertation à 28. Macron émergea donc comme un candidat pro-européen tout en se défendant d'entretenir un rapport idéologique à l'UE.

L'actualité internationale, notamment le vote du peuple britannique en faveur de la sortie de l'UE en juin 2016, participèrent également à faire du projet européen un sujet central de la campagne électorale française. L'ombre d'un « Frexit » – la sortie de la France de l'UE – alimenta les débats, notamment autour des programmes de Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon. Les deux candidats, néanmoins, ont présenté des visions différentes sur le sujet. S'agissant de la première, cette vision évolua durant la campagne. Alors qu'elle avait appelé à un référendum sur la sortie de l'UE au lendemain du vote britannique et que des élus du Front national avaient largement utilisé le terme de « Frexit » durant les mois qui suivirent, sa position devint plus floue avec le temps, notamment sur la sortie de l'euro. La référence à une monnaie de transition, imaginée sur le modèle de l'écu, rajouta à la confusion. Finalement, la candidate frontiste défendit un message qui se voulait plus nuancé par rapport à son

(18) Cécile DUCOURTIEUX / Jean-Pierre STROOBANT, « Pour les soutiens de Macron à Bruxelles, 'cela va changer la dynamique européenne' », *Le Monde*, 24 avr. 2017.

approche initiale de la question, ce qui l'amena à déclarer dans l'entre-deux-tours : « *je suis européenne* » (19). Jean-Luc Mélenchon, quant à lui, présenta un programme centré sur une refonte radicale du projet européen et des traités de l'UE. Le rejet de l'austérité économique et le besoin d'un nouveau *deal* social entre partenaires européens constituaient le cœur de cette révolution. Le candidat de la France insoumise imagina ainsi deux scénarios : un « plan A » consistait à établir un rapport de force avec l'Allemagne, obligeant cette dernière à accepter une sortie concertée des traités et l'établissement de nouvelles règles ; un plan B, dans le cas d'un refus allemand, prévoyait une sortie française unilatérale des traités et la recherche d'autres formes de coopération.

Durant la campagne, l'Allemagne cristallisa les divergences de points de vue concernant l'Europe et le rôle de la France dans l'UE. Alors qu'Emmanuel Macron et François Fillon, tous deux reçus par la chancelière Angela Merkel à Berlin, insistèrent sur le besoin de trouver un nouvel élan pour la relation franco-allemande afin de relancer le projet européen, Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon firent de l'Allemagne de Merkel la cible privilégiée de leurs attaques contre l'UE. Pour le Front national, les voyages en Allemagne de Fillon et Macron étaient l'illustration de la domination allemande sur la France – « *le tour opérateur de la soumission* » (20) selon Marine Le Pen – et le symbole d'une politique étrangère ayant renoncé à l'indépendance. La même rhétorique sera utilisée lors de la visite présidentielle d'Emmanuel Macron à Berlin le 15 mai, lorsque le président fraîchement élu sera accusé d'« *aller chercher ses ordres à Berlin* ». Jean-Luc Mélenchon, qui publia en 2015 un « *pamphlet* » contre « *le poison allemand* » (21), critiqua tout particulièrement la « *Merkelmania* » des médias et dirigeants politiques « *atlantistes, eurocrates et libéraux* » (22). A ses yeux, la Chancelière allemande, responsable de la politique d'austérité qui toucha l'Europe, tout particulièrement la Grèce après la crise financière, faisait figure d'opposant politique – au même titre que Donald Trump par exemple – et il était crucial que la France se démarquât de la politique prônée par le « *capital* » allemand.

Enfin, les désaccords concernant le projet européen ont révélé une opposition plus fondamentale entre les candidats autour des thèmes d'« ouverture » et de « fermeture ». Si les termes employés varient – on a pu aussi parler d'une opposition entre visions souverainistes et globalistes des relations internationales (23) –, l'UE ne fut qu'un aspect d'un débat plus large sur le rapport au monde et à la mondialisation. Ce clivage apparut

(19) « Marine Le Pen : 'Je suis européenne' », *Le Parisien*, 26 mars 2017.

(20) Expression utilisée lors de deux *meetings* à Clairvaux-les-Lacs et à Mirande, février et mars 2017.

(21) Jean-Luc MÉLENCHON, *Le Hareng de Bismarck*, Plon, 2015. Une édition de poche parut en octobre 2016 avec une préface détaillant le programme européen du candidat.

(22) Jean-Luc MÉLENCHON, « Merkel à vie ! », 25 nov. 2016, disponible sur le site Internet melenchon.fr/2016/11/25/merkel-a-vie/.

(23) Thomas GOMART, « Présidentielles 2017 : tournant de la politique étrangère de la France ? », Editoriaux de l'IFRI, avr. 2017.

d'autant plus clairement lors du second tour : pour Marine Le Pen, le scrutin présidentiel se résumait à « *un référendum pour ou contre la mondialisation sauvage* » (24), tandis qu'Emmanuel Macron critiquait les « *promesses de rétrécissement* » de son adversaire. Cette question s'illustra également lors des débats sur les traités de libre-échange, en particulier le Traité de libre-échange transatlantique (TAFTA ou TTIP) avec les États-Unis et le Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) avec le Canada, qui furent fortement dénoncés par la majorité des onze candidats du premier tour. Cependant, si Emmanuel Macron promut l'esprit d'ouverture et proposa d'offrir les clefs pour être « *les gagnants de la mondialisation* », ce thème restait toxique en France, même parmi ses électeurs (25). Emmanuel Macron s'est ainsi défendu d'être le candidat de « *la mondialisation heureuse* ». L'idée d'une « *Europe qui protège* » était au contraire une tentative de réconcilier le projet européen et les inquiétudes des Français vis-à-vis des évolutions économiques et sécuritaires actuelles.

LES THÈMES DÉLAISSÉS DE LA CAMPAGNE

Si le vote du Brexit a bien influencé les débats de la présidentielle française, il est important de noter que des thèmes majeurs de l'actualité internationales sont restés à la marge des discussions, voire ont été oubliés par les candidats. Ces angles morts de la campagne, s'ils sont parfois la conséquence d'aléas indépendants de la volonté des candidats, ne sont pas à négliger alors qu'il s'agit de mettre en lumière les priorités des différents partis et *leaders* politiques français.

L'exemple le plus marquant fut sans doute le peu d'importance donnée à l'élection de Donald Trump dans les débats, alors même que cet événement était présenté comme un séisme d'ordre mondial dans les médias et que les extravagances du futur Président américain ne cessaient de défrayer la chronique (26). On a pu voir dans cette discrétion une forme de prudence de la part de ceux qui, cherchant à être élus à la tête de l'État, pourraient être amenés à traiter personnellement avec Donald Trump quelques mois plus tard. Il s'agissait plus probablement d'une volonté de ne pas surestimer l'impact de l'élection américaine sur les dynamiques internationales de long terme. En pratique, Donald Trump fut utilisé comme un moyen de confirmer les analyses des candidats : le nouveau Président américain n'était pas l'annonce d'un changement, mais le prolongement de ce qui avait déjà été avancé par chacun. Pour Emmanuel Macron, le discours de Trump sur les alliances – et notamment sur l'Alliance atlantique – rendait

(24) L'expression fut utilisée à plusieurs reprises durant la campagne, par exemple lors d'un *meeting* à Paris, le 16 avril 2017.

(25) Par exemple, seuls 23% des électeurs d'En Marche considèrent que la mondialisation a eu un impact positif sur leur situation en matière d'emploi. Cf. Zaki LAIDI, « Mondialisation, protectionnisme et recomposition », Cevipof, juin 2017, 7 p.

(26) Cf. les titres de la presse française au lendemain de l'élection américaine. « Au lendemain de l'élection de Trump, la presse française accuse le 'choc' », *Les Echos*, 10 nov. 2016.

plus évident encore le besoin d'investir dans le projet européen afin de se préparer à gérer les crises futures sans le soutien américain (27). Pour Marine Le Pen – la première à féliciter Trump après son élection (28) –, Donald Trump n'était qu'une étape de plus vers le « *sursaut national* » qui toucherait bientôt la France. Sa rencontre manquée à New York ne lui permettra cependant pas d'utiliser sa proximité idéologique avec le Président américain à son avantage. Enfin, pour Jean-Luc Mélenchon, la victoire de Trump révélait un sentiment de rejet général envers les élites – une version américaine de son « *dégagisme* » – et confirmait la défaite sans appel des « *atlantistes* » qui, en Europe, échauffent les esprits face à la Russie (29).

Au-delà de la question russe, la guerre en Syrie est restée largement absente des discussions, notamment en comparaison avec la place occupée par le conflit dans les médias français durant les mois et jours précédents l'élection. Sur cet enjeu complexe aux répercussions considérables pour la géopolitique mondiale, c'est l'affaire Lafarge, impliquant une entreprise française toujours en activité dans des territoires contrôlés par l'Etat islamique, qui a certainement fait le plus parler, en devenant l'objet d'un échange lors du débat télévisé du 5 avril 2017. Si les images de la tragédie syrienne, notamment durant les quinze derniers jours de campagne, ont obligé les candidats à prendre position et parfois à s'opposer sur la question – tous les candidats ont insisté sur le fait que l'Etat islamique était le premier ennemi de la France, mais le rôle de Bachar el Assad dans le conflit et le futur du régime syrien ne faisaient pas consensus –, le sujet fut généralement traité comme un élément parmi d'autres de la relation franco-russe. La crise syrienne n'est d'ailleurs qu'une illustration d'une thématique peu abordée au vu de son importance stratégique : la politique de défense de la France. Alors que l'action de François Hollande à l'international a été fortement marquée par les opérations au Mali, en République centrafricaine, au Sahel et en Iraq et qu'un soldat français fut tué au sud-est du Mali le 6 avril 2017, les interventions militaires à l'étranger ont été bien peu abordées dans les débats entre les principaux candidats.

La question du budget de la défense, directement liée à la capacité de la France à projeter sa puissance au-delà de ses frontières et à conserver ses ambitions à l'international, n'a pas donné lieu à un affrontement particulièrement dur entre les candidats. Tous ne partageaient pourtant pas la même vision pour le quinquennat à venir. L'augmentation du budget de

(27) Le programme de défense du candidat d'En Marche souligne que le Brexit et l'élection de Donald Trump témoignent de l'éloignement des alliés traditionnels de la France. L'effort de défense à l'échelle européenne est d'autant plus essentiel dans ce contexte. Cf. le site Internet en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/defense.

(28) Marine Le Pen a *tweeté* le 9 novembre 2017 : « Félicitations au nouveau président des Etats-Unis Donald Trump et au peuple américain, libre ».

(29) Jean-Luc MÉLENCHON, « Le monde de Trump commence », 23 janv. 2017, disponible sur le site Internet melenchon.fr/2017/01/23/le-monde-de-trump-commence/.

la défense pour atteindre 2% du produit intérieur brut (PIB) était soutenue par Emmanuel Macron et François Fillon, tandis que Marine Le Pen souhaitait même atteindre 3% du PIB d'ici 2022. Pour Jean-Luc Mélenchon et Benoît Hamon, l'objectif de 2% n'était pas pertinent, car la politique de défense devait d'abord découler d'une réflexion approfondie afin de mieux définir les vrais besoins de la défense nationale (30). Malgré l'actualité et les différences importantes dans leur programme, la campagne ne s'est pas saisie de cet enjeu pourtant tout à fait crucial pour la politique étrangère du pays.

D'autres sujets sont restés largement en retrait. Ainsi, les Accords de Paris et les suites de la COP21 constituaient un des événements marquants de la présidence de François Hollande et, sans aucun doute, représentaient un succès important de la diplomatie française. Si les questions environnementales étaient bien présentes dans les programmes des candidats – en particulier chez Jean-Luc Mélenchon et Benoît Hamon –, elles n'étaient pas traitées dans leur dimension internationale. D'autres thèmes étaient au contraire mis en avant par des candidats particuliers, sans trouver de véritable écho : la « *conférence sur les frontières* » défendue par Jean-Luc Mélenchon et qui, si elle était mise en place, aurait des conséquences immenses sur la géopolitique du continent européen ou encore le conditionnement de l'aide au développement à la coopération des pays d'origine de l'immigration prôné par François Fillon, qui constituerait un changement radical de la politique d'aide de la France, sont finalement restés assez anecdotiques.

GAULLO-MITERRANDISME VS. ATLANTISME : UNE GRILLE DE LECTURE INDÉPASSABLE ?

Si la campagne présidentielle a su se saisir de certains enjeux internationaux contemporains et que de nouvelles oppositions ont pu émerger, le clivage traditionnel des débats de politique étrangère en France reste certainement le plus pertinent pour caractériser les positions des candidats. La grille de lecture qui oppose « gaullistes » (ou « gaullo-miterrandistes ») d'un côté et « atlantistes » de l'autre continue en effet à être utilisée par les dirigeants politiques pour structurer leur discours de politique étrangère. Fruit de la Guerre froide et de la singularité de la position française au sein du « camp occidental », cette opposition joue souvent un rôle de référence indépassable lors des débats de politique étrangère et conduit encore aujourd'hui les acteurs politiques à se définir par rapport à elle. La chute du Mur de Berlin et la fin du monde bipolaire ont simplement mené à une simplification qui a fait de la relation avec les États-Unis le mètre étalon de tout discours de politique étrangère.

(30) Cf. les entretiens « Présidentielle 2017 », *Défense & sécurité internationale*, n°128, mars-avr. 2017.

Ainsi, malgré l'absence de débats de fond sur la présidence de Donald Trump et sur ses effets sur le système international, la question plus générale du *leadership* américain dans le monde reste une manière privilégiée de définir une vision des relations internationales. Pour Jean-Luc Mélenchon et Marine Le Pen, c'est d'ailleurs la principale clef pour comprendre le besoin de changement dans la politique étrangère de la France. Les deux candidats ont fortement critiqué l'action des deux gouvernements précédents, qui aurait conduit, selon l'une et l'autre, à un dangereux alignement de la France sur les Etats-Unis, reprenant ainsi l'idée d'une rupture avec la tradition gaullo-mitterrandienne utilisée après l'élection de Nicolas Sarkozy en 2007 puis confirmée par François Hollande à partir de 2012 (31). La candidate du Front national a ainsi condamné « *la soumission de la France à l'Allemagne et à la politique américaine* » lors du débat de l'entre-deux-tours et proposé de ressortir du commandement militaire intégré de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), la France devant selon elle garder la capacité de refuser de participer aux guerres américaines. Le candidat de La France insoumise prit des positions fermes sur la sortie totale de l'OTAN – afin d'en finir avec une relation de domination avec Washington – et défendit le projet chinois de monnaie internationale commune pour limiter l'influence du dollar sur l'économie mondiale. François Fillon réaffirma quant à lui que la France était « *l'alliée des Etats-Unis* », mais dénonça également la dépendance trop forte vis-à-vis des Etats-Unis et les discours belliqueux des responsables de l'OTAN envers la Russie (32). Ce besoin d'indépendance vis-à-vis de Washington, imaginée à la fois comme condition et finalité de la politique gaullo-mitterrandienne, se justifiait de différentes manières. Pour Jean-Luc Mélenchon, autoproclamé « *candidat de la paix* », il s'agissait de s'opposer à la politique belliqueuse et va-t-en-guerre de Washington, qui participerait à l'instabilité au Moyen-Orient, à la crise au Venezuela ou encore à la montée des tensions avec Moscou (33). Pour François Fillon et Marine Le Pen, il fallait redonner à la France un rôle plus équilibré dans un « *monde multipolaire* » et limiter l'influence américaine en Europe.

Structurer ainsi les débats de politique étrangère pose néanmoins plusieurs problèmes. D'abord, la définition des termes reste vague et souvent sujette à débat. Le gaullo-mitterrandisme – dénomination qui renvoie à l'idée d'une continuité dans la politique étrangère française dépassant la couleur politique du président (34) – est caractérisé par la

(31) Cette chronologie, qui découpe la politique étrangère française durant la V^e République en deux phases distinctes, avant et après 2007, est par exemple présentée par Jean DE GLINIASTY, « Une certaine idée de la France », *Le Monde diplomatique*, oct. 2017, pp. 1-20.

(32) Jean-Dominique MERCHET, « François Fillon : 'L'armée doit revenir à ses missions, c'est-à-dire se préparer aux guerres extérieures' », *L'Opinion*, 26 oct. 2016.

(33) Jean-Luc MÉLENCHON, Marseille, 9 avr. 2017.

(34) Cette continuité, symbole d'un consensus transpartisan, est consacrée par l'élection de François Mitterrand en 1981. Cf. par exemple Christian LEQUESNES, *Ethnographie du Quai d'Orsay*, CNRS Editions, 2017, p. 159.

primauté de l'indépendance de la France et par la capacité du pays à porter une voix singulière dans le concert des nations. Si certains aspects d'une politique gaullo-mitterrandienne ne font aucun doute (universalisme du message français, dissuasion nucléaire, importance des relations avec les pays africains, notamment francophones, « alliée mais pas alignée » avec les États-Unis, *etc.*) –, la traduction du concept en mesures concrètes reste floue sur bien des questions-clefs. Les décideurs politiques peuvent ainsi se référer à la tradition gaullo-mitterrandienne pour justifier leur attachement à la relation franco-allemande, quand d'autres l'utilisent pour expliquer le besoin de construire d'autres partenariats forts afin d'assurer l'indépendance de la France ; le soutien pour le projet européen ou au contraire la sortie de l'UE ont ainsi pu être présentés durant la campagne comme des actions « gaullo-mitterrandiennes » ; une même intervention militaire peut être condamnée ou applaudie au nom du même courant de pensée. Souvent décrite comme une forme de « réalisme » ou de priorité donnée aux intérêts sur les valeurs (35), cette tradition est d'abord un objet de débat politique pour ceux qui souhaitent s'approprier l'héritage prestigieux d'illustres présidents de la V^e République.

La deuxième limite découle de l'illusion même d'un « débat » en réalité tout à fait asymétrique. En effet, si on peut identifier les candidats et penseurs se revendiquant du gaullo-mitterrandisme, on aura bien du mal à trouver ceux qui assument ouvertement le terme d'atlantistes ou d'occidentalistes. Parmi les quatre candidats ayant reçu plus de 10% des votes, tous se définissent comme gaullo-mitterrandiens ou gaullistes (36). À l'inverse, l'autre « camp » se trouve bien dénué de champions affirmés. D'autres termes peuvent alors être utilisés pour caractériser ceux qui s'opposeraient aux gaullo-mitterrandiens : néo-conservateurs, occidentalistes ou encore néo-atlantistes. Ils posent en réalité d'autres problèmes de définition, et on ne trouve pas davantage, parmi les candidats à l'élection, de prétendants officiels pour défendre ces positions. Si bien que le débat de la campagne présidentielle de 2017 pourrait plutôt être caractérisé comme une course à qui se proclamera le plus gaullo-mitterrandien.

Enfin, revenir à cette opposition née de la Guerre froide peut aussi révéler une incapacité à repenser la politique étrangère alors que les enjeux du XXI^e siècle ne sont plus ceux du XX^e. S'il n'est pas question de nier l'importance de la relation transatlantique et de la politique extérieure des États-Unis, qui restent des éléments structurants sur un grand nombre de sujets internationaux et stratégiques, d'autres questions ont émergé et

(35) Cf. par exemple l'entretien avec Thomas Gomart : « La politique étrangère d'Emmanuel Macron : retour au réalisme ? », *La Revue des Deux Mondes*, 8 nov. 2017

(36) Jean-Luc Mélenchon déclara, lors du débat télévisé du 20 avril : « *je suis dans la tradition gaullo-mitterrandiste* ». Emmanuel Macron, lors d'un entretien à Médiapart, le 5 mai, dit souhaiter « *revenir à une filiation française que je qualifierais plutôt de gaullo-mitterrandienne ou de chiraquienne* ». François Fillon se revendiquait comme le « *candidat gaulliste* » et Marine Le Pen s'est également plusieurs fois référée à l'héritage gaulliste durant la campagne.

exigent de nouvelles grilles de lecture. L'indépendance et l'influence de la France dans le monde ne peuvent plus être seulement définies par la relation à Washington. En ce sens, le débat de politique étrangère durant la campagne a semblé parfois anachronique, alors même que des oppositions tout aussi pertinentes n'ont pas été abordées (37).

Parmi les principaux candidats, il est intéressant de noter qu'Emmanuel Macron s'est également réclamé du gaullo-mitterrandisme comme modèle présidentiel durant la campagne (38) et que, plus important encore, il a répété cette filiation lors de son premier long entretien sur la politique étrangère en tant que Président de la République. En déclarant que son mandat sera la « *fin d'une forme de néo-conservatisme importée en France depuis dix ans* » (39), le Président nouvellement élu a repris pour lui la grille de lecture traditionnelle et une lecture de l'histoire récente de la France qui fait des présidences Sarkozy et Hollande des singularités sur le plan de la politique étrangère (40). En s'ancrant dans la continuité du « gaullo-mitterrandisme » et même du chiraquisme (41) – généralement réduit à l'opposition à l'invasion de l'Iraq par les Etats-Unis en 2003 –, Emmanuel Macron renforce l'idée d'un consensus national qui a fait défaut à ses deux prédécesseurs.

* *
*

L'importance de la politique étrangère dans les élections présidentielles et son influence sur le choix des électeurs sont sans doute limitées. Alors même que l'actualité internationale était particulièrement chargée et que des conflits dans le voisinage européen avaient un impact direct sur les priorités de politique intérieure française, ces enjeux sont restés secondaires lors des débats de la campagne présidentielle de 2017. En cela, cette élection ne se distingue pas des précédentes. Loin d'être une spécificité française, cette importance toute relative tient également de la nature même de l'exercice de la diplomatie : moins clairement connectée à la vie quotidienne des citoyens et requérant même un certain degré de secret, la politique étrangère est souvent perçue comme un domaine élitiste, peu adapté à la temporalité et aux règles d'une campagne électorale.

Cela dit, les principaux candidats se sont saisis d'un certain nombre de questions internationales (la relation à la Russie, le projet européen...) pour légitimer leur aspiration à la fonction présidentielle et se distinguer

(37) Justin VAÏSSE, « Le passé d'un oxymore. Le débat français de politique étrangère », *Esprit*, nov. 2017.

(38) Cf. par exemple son entretien dans *Challenges*, « Macron ne croit pas 'au président normal, cela déstabilise les Français' », *Challenges*, 16 oct. 2016.

(39) Isabelle LASSERRE, « Emmanuel Macron au *Figaro* : 'l'Europe n'est pas un supermarché' », *Le Figaro*, 21 juin 2017.

(40) Michel DUCLOS, « Gaullo-Mitterrandisme contre néo-conservateurs à la française – un vrai-faux débat ? », Institut Montaigne, 3 août 2017.

(41) Cf. l'entretien à Médiapart le 5 mai 2017, « Emmanuel Macron. Battre Le Pen, et ensuite ? », 5 mai 2017.

entre eux. Le rôle de la campagne présidentielle dans la construction des débats de politique étrangère en France est ainsi évident. Moment unique dans la vie démocratique du pays, la campagne présidentielle donne lieu à une opposition médiatisée entre plusieurs visions du monde et de l'action extérieure de la France. En 2017, elle a vu se développer de nouvelles disputes autour de thèmes propre à l'époque, l'ouverture ou la fermeture à la mondialisation et à ses effets étant le plus évident. Néanmoins, une opposition plus traditionnelle, héritée de la Guerre froide et du récit politique de la V^e République a continué à structurer ces débats : le choix entre le gaullo-mitterrandisme et l'atlantisme. En reprenant cette terminologie et en réaffirmant sa pertinence, les candidats ont tenté de faire rentrer dans cette grille de lecture un peu éculée la réalité du XXI^e siècle. La binarité de la Guerre froide ne convient pourtant pas pour saisir toutes les complexités du monde actuel ni l'évolution de la politique étrangère française et cette opposition s'avère donc bien réductrice. Il faut espérer que le débat public de politique étrangère s'émancipera à l'avenir de ces catégories quelque peu artificielles, si ce n'est fantasmées.