

Sciences Po Grenoble
working paper n.23

**La politique extérieure de François Hollande : entre
interventionnisme libéral et nécessité européenne**

Contribution à la journée d'études « Le PS au pouvoir » (6 juin 2014)

Christian Lequesne, Directeur de recherche à la FNSP, CERI

Juillet 2014

Partners //



Introduction¹

La campagne présidentielle de 2012 n'a pas donné naissance à un affichage très marqué des objectifs de politique étrangère. Cela n'a rien d'exceptionnel comparé aux campagnes présidentielles précédentes sous la Vème République. A l'exception de la campagne de 1988 où François Mitterrand avait choisi de mettre en avant l'engagement européen de la France comme thème prioritaire de campagne, la politique extérieure n'est jamais valorisée comme un thème essentiel lors des élections présidentielles.

Le fait d'inclure la politique européenne dans la politique extérieure peut être contesté, car la politique européenne relève davantage de la politique économique interne. Dans cette communication, il sera pourtant fait mention de la politique extérieure *et* de la politique européenne.

Les *60 engagements pour la France*, qui ont constitué le programme électoral du candidat François Hollande, comportaient un certain nombre de priorités de politique européenne et de politique étrangère² :

- Un pacte de responsabilité, de croissance et d'emploi pour l'Europe ;
- Un budget européen au service de grands projets (le document ne parle pas pour autant d'augmentation du budget européen) ;
- Une politique commerciale de l'Union européenne permettant de faire face à toute concurrence déloyale ;
- La création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement ;
- Une aide accrue aux pays en voie de développement ;
- Une réforme de l'ONU, en particulier du conseil de sécurité mais dans lequel la France devra garder son siège et son droit de veto ;
- Une rupture avec la Françafrique ;
- Une reconnaissance de l'Etat palestinien ;
- Un retrait immédiat des troupes en Afghanistan.

Certains de ces engagements ont été tenus depuis le début du quinquennat, d'autres au contraire ne l'ont pas été du tout. Ce qui est important, c'est qu'aucune des priorités de politique étrangère et européenne ne peut être assimilée à un programme qui pourrait être décrit comme spécifiquement de gauche. C'est une caractéristique de la politique étrangère et de la politique européenne, par rapport à d'autres politiques publiques, d'échapper à un clivage strict entre la gauche et la droite.

Aussi les politiques extérieure et européenne de François Hollande s'inscrivent-elles assez largement quant à leur contenu dans la *continuité* de celles de Nicolas Sarkozy. Il n'existe pas une politique européenne et extérieure depuis 2012 qui serait la marque d'une identité forte

¹ Cette communication s'appuie sur des entretiens réguliers menés entre février et juin 2014 au sein du ministère français des Affaires étrangères, en vue de la publication d'un ouvrage futur sur le Quai d'Orsay.

² <http://www.parti-socialiste.fr/articles/les-60-engagements-pour-la-france-le-projet-de-francois-hollande>

par rapport au quinquennat précédent. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu des priorités propres et surtout un style différent, dans un domaine de l'action publique où l'attitude et le discours jouent un rôle important³.

Cette communication se divise en quatre parties : (1) on analysera tout d'abord l'outil et le style diplomatique depuis 2012 ; (2) on examinera ensuite les engagements à l'égard de l'Union européenne ; (3) on évoquera une diplomatie de l'intervention militaire qui se situe dans le paradigme dit de « l'interventionnisme libéral » par la théorie des relations internationales ; (4) enfin, on expliquera la priorité donnée à la diplomatie économique.

1. L'outil et le style

A la différence d'une grande partie du quinquennat de Nicolas Sarkozy, la politique étrangère n'échappe pas au ministre des Affaires étrangères. Laurent Fabius, qui occupe le poste depuis 2012, est un ministre qui a un poids politique important au sein du gouvernement. Il entend mener la politique étrangère en collaboration avec le Président de la République, ce qu'il fait. La cellule élyséenne travaille en collaboration étroite, et non en concurrence, avec le cabinet du ministre des Affaires étrangères.

Pour la politique européenne, domaine traditionnellement coordonné en France par le Premier ministre en raison de sa dimension interministérielle, on a assisté lors du remaniement ministériel d'avril 2014 à une recentralisation de la décision à l'Élysée au détriment de Matignon. C'est en effet le conseiller pour les questions européennes du Président de la République, le diplomate Philippe L glise-Costa, qui a été nommé Secrétaire général des affaires européennes et qui dès lors coordonne la machine interministérielle⁴. Ce modèle a existé seulement deux fois auparavant depuis 1958: sous Georges Pompidou avec Jean-René Bernard et sous François Mitterrand avec Elisabeth Guigou⁵. Le déplacement de la décision européenne de Matignon à l'Élysée s'explique aussi par la nomination en tant que nouveau Secrétaire général de la présidence de la République, Jean-Pierre Jouyet, très rompu aux affaires économiques européennes (il fut ministre des affaires européennes sous Sarkozy) et par la volonté de marquer le rôle moteur du président dans les grands arbitrages au sein du Conseil européen.

Quant au style de la politique étrangère et européenne, au sens de l'attitude et de la représentation, on peut le qualifier de « prudent » et de « non flamboyant ». Il y a une très forte maîtrise du discours à la fois du président de la République et du ministre des Affaires étrangères qui aboutit à peu de conflits dus à des écarts de langage. On peut en citer un à la suite du voyage de Manuel Valls en Algérie après lequel le Président Hollande, par un trait d'humour peu calculé, a déclaré le 16 décembre 2013 que son ministre de l'Intérieur était rentré sain et sauf, ce qui a été immédiatement mal interprété à Alger. Mais dans l'ensemble, on sent une volonté forte de ne pas prêter le flanc à l'interprétation assez caricaturale de

³ Thomas Risse, « Let's argue ! Communicative action in world policy », *International Organization*, 54, 1, pp. 1-39.

⁴ Virginie Lanceron, *Du SGCI au SGAE : évolution d'une administration de coordination au cœur de la politique européenne de la France*, Paris, L'Harmattan, 2007.

⁵ Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de Sciences Po, 1993.

l'arrogance française, d'éviter les petites phrases provocatrices ou la négligence du protocole (comme le voyage de trois heures qu'avait effectué Nicolas Sarkozy en Turquie). Le dispositif de presse « Elysée-Quai d'Orsay » en matière de politique étrangère est très contrôlé, au point du reste de paraître quasiment aseptisé.

La prise en compte du parlement national (Assemblée Nationale et Sénat) en matière de politique étrangère est aussi négligeable que sous les autres présidents de la République. On assiste aussi à une diminution du rôle des commissions européennes, dont les présidents sont des personnalités peu influentes de la vie politique au sein des deux assemblées.

2. Les engagements à l'égard de l'Union européenne

C'est un sujet difficile pour le Président Hollande, car il n'y a pas de consensus au sein du Parti socialiste (PS) sur le rapport que la politique économique française doit entretenir avec les politiques européennes. Les divisions du référendum de 2005 sont toujours présentes au sein du PS, ce qui empêche le Président d'être explicite sur sa politique européenne. Il doit prendre des positions, avec les Premiers ministres, sans être en mesure d'accompagner ses actions d'un discours affirmé⁶.

La politique européenne reste une question d'exécutif et on peut la résumer, en termes décisionnels, au trio que forment le président de la République, le Premier ministre et le ministre des finances (Pierre Moscovici puis Michel Sapin). C'est aussi un sujet qui est traité par quelques hauts fonctionnaires: le secrétaire général de l'Elysée, le secrétaire général adjoint Emmanuel Macron et le conseiller Europe à l'Elysée, le directeur de cabinet de Michel Sapin et le directeur du Trésor à Bercy. Le ministre des Affaires étrangères est plus en retrait sur les dossiers européens et ses ministres-délégués aux Affaires européennes (Bernard Cazeneuve, Thierry Repentin puis Harlem Désir) n'ont pas le poids nécessaire pour vraiment être décisif sur le sujet.

On peut qualifier la politique européenne de François Hollande de « parfaite continuité » par rapport aux deux quinquennats précédents :

-Ratification du Pacte de stabilité, coordination et gouvernance signé en février 2012 par Nicolas Sarkozy, contrairement à ce qu'avait laissé entendre le candidat François Hollande. La déclaration sur la croissance adoptée par le Conseil européen de juin 2012 n'a aucune valeur juridique contraignante.

-Poursuite des engagements budgétaires fixés par le traité de Maastricht, mais avec une grande flexibilité dans la mise en œuvre des échéances. Toutefois, on ne distingue pas de vraie politique alternative au modèle de l'orthodoxie budgétaire allemande, qui demeure l'inspiration fondamentale du Pacte de stabilité, coordination et gouvernance.

-Ralliement à l'idée qu'il faut un compromis avec les Allemands sur les autres questions liées à la zone euro. Il s'agit tout d'abord de l'Union bancaire sur laquelle la France a été active et ensuite du maintien de l'euro fort. La machine politico-administrative qui fabrique au

⁶ Christian Lequesne, "A New Socialist President in the Elysée: Continuity and Change in French EU Politics", *Journal of Common Market Studies*, 2013, Vol. 51, Annual Review, p. 1-13.

quotidien du compromis avec Berlin fonctionne dans la continuité⁷. La seule limite politique à l'égard de l'Allemagne est que la réforme de la zone euro se fasse à traité constant. Il n'existe aucune déclaration depuis 2012 qui souligne que la France souhaite aller au-delà du traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009. L'idée de devoir recourir à un référendum pour ratifier un nouveau traité européen est politiquement exclue par François Hollande. C'est une différence avec la Chancelière Merkel, bien que cette dernière ne dispose pas au sein de l'Union européenne d'un vrai soutien des autres gouvernements sur une nouvelle réforme institutionnelle. La France compte sur ce plan davantage de soutiens de la part d'une majorité d'Etats membres qui ne veulent pas de réforme des traités.

-La politique européenne que l'on pourrait qualifier de « *business as usual* » ne tient pas beaucoup compte des oppositions au sein du groupe parlementaire socialiste à l'Assemblée nationale, ni de l'opinion publique. La déclaration de François Hollande au Conseil européen, après le score élevé du Front National aux élections européennes de mai 2004, selon laquelle il fallait tenir davantage compte du mécontentement des populations et de la montée des populismes, fut un exercice assez rhétorique. Sur ces dossiers qui touchent les grands équilibres macroéconomiques, les acteurs politico-administratifs (Elysée, direction du Trésor, Banque de France) visent à assurer la continuité des engagements européens de la France. On peut se risquer à évoquer une politique européenne *plus bureaucratique que partisane*.

3. Une politique d'interventionnisme libéral

A l'Elysée, au Quai d'Orsay et au ministère de la Défense (dont le ministre Jean-Yves Le Drian est un proche du président de la République), il y a un consensus assez clair selon lequel la diplomatie de la France doit continuer parfois à pratiquer l'intervention militaire. On assiste là aussi à une continuité avec le quinquennat précédent où des conseillers proches de l'UMP conseillaient Nicolas Sarkozy sur la base du même paradigme interventionniste.

Ce paradigme peut être qualifié, en référence à la théorie des relations internationales, d'interventionnisme libéral : il consiste à considérer que la coercition militaire fait partie de l'action diplomatique, notamment lorsque l'agenda libéral des valeurs démocratiques est défié. C'est une différence avec une vision *realpolitik* de la politique étrangère selon laquelle les seuls équilibres géopolitiques comptent dans le choix de recourir ou non à l'instrument militaire.

Les partisans de l'interventionnisme libéral étaient en position de responsabilité au sein du Quai d'Orsay sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, comme ils le sont aujourd'hui encore sous François Hollande. Sous Nicolas Sarkozy, le Quai d'Orsay comptait cependant parmi ses décideurs plusieurs diplomates, marqués à droite, qui étaient les représentants d'un autre paradigme : celui du néo-conservatisme⁸. Pour ceux-là, la bataille consistant à défendre l'extension universelle de la démocratie libérale était un objectif diplomatique, nécessitant une forte alliance avec les Etats-Unis. Cette dimension de « croisade idéologique » n'est pas au cœur de la pensée des interventionnistes libéraux et il est important d'introduire cette

⁷ Ulrich Krotz and Joachim Schild, *Shaping Europe : France, Germany, and embedded bilateralism from the Elysee Treaty to twenty-first century politics*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

⁸ Justin Vaïsse, *Histoire du néoconservatisme aux États-Unis : le triomphe de l'idéologie*, Paris, Odile Jacob, 2008.

nuance car, dans le sens commun, le terme « néoconservateur » s'est imposé sans toujours beaucoup de nuance⁹.

La présence à gauche de diplomates convaincus que l'interventionnisme militaire doit rester une manière d'affirmer la force de l'Etat français et de ses valeurs, explique :

-les interventions au Mali et en République Centrafricaine. Contrairement à ce que l'on lit parfois, l'interventionnisme en Afrique est relativement déconnecté de la Françafrique, c'est à dire avec l'affairisme des intermédiaires douteux. Ces derniers continuent à agir avec la complicité de certains gouvernements africains. La différence avec la présidence de Nicolas Sarkozy, et plus encore de Jacques Chirac, est que les points d'appui officiels à l'Elysée ont diminué depuis l'arrivée de François Hollande.

-le soutien de la France à l'opposition libyenne et l'appétence pour une intervention militaire qui s'avéra finalement impossible suite au recul britannique et américain. L'avancée du Président Hollande sans garantie suffisante de Londres et de Washington, a été un échec diplomatique qui a finalement profité à la Russie.

-la position dure sur les sanctions iraniennes lors des négociations de Genève, parfaitement orchestrée avec la diplomatie américaine.

-la décision de ne pas revenir sur le retour de la France dans l'organisation militaire intégrée de l'OTAN après la remise à l'Elysée d'un rapport commandé à Hubert Védrine qui concluait au statu quo, alors même que François Hollande fut un des fervents critiques en 2009 de la décision de Nicolas Sarkozy.

L'interventionnisme libéral soulève d'intéressantes questions sur les tendances profondes de la politique étrangère de la France et plusieurs contradictions avec des choix budgétaires menés par ailleurs :

-La tendance profonde est la fin de l'affichage d'une démarcation systématique de la diplomatie française des Etats-Unis. L'héritage de ce que certains ont appelé le « paradigme gaullo-mitterrandien »¹⁰ est en train de disparaître de la pratique diplomatique française. Sous F. Hollande autant que sous son prédécesseur, la diplomatie française ménage sa bonne relation avec les Etats et avec le camp occidental qui inclut Israël. François Hollande a fait du reste, en novembre 2013, un voyage d'Etat en Israël. La reconnaissance un an auparavant du statut d'observateur de la Palestine à l'ONU n'est en rien une contradiction, surtout si l'on réalise que 138 Etats sur 151 ont acté cette reconnaissance.

-La contradiction avec les choix budgétaires provient du fait que l'interventionnisme libéral coûte cher et qu'il y a une difficulté à maintenir le budget de la défense à 2% du PIB. Cette question renvoie pour le coup au pouvoir des parlementaires, qui votent le budget et qui ne perçoivent pas toujours l'intérêt de maintenir les dépenses de la défense dans un contexte plus général de contraction budgétaire.

⁹ Voir Pascal Boniface, "Quelle politique étrangère la gauche et la droite vont-elles choisir ?", *Le Monde*, 11 janvier 2012.

¹⁰ Pascal Boniface, *op.cité*.

4. Priorité à la diplomatie économique

L'arrivée de Laurent Fabius au Quai d'Orsay s'est traduite par une grande réflexion sur ce que la diplomatie pouvait apporter à la réduction du déficit commercial de la France (110 milliards d'Euros en 2012, alors que l'excédent commercial de l'Allemagne est de 220 milliards d'Euros en cette même année).

Le ministre des Affaires étrangères, en accord avec le président Hollande, a décidé de réfléchir à une évolution de la nature du travail diplomatique qui devrait, comme en Allemagne mais aussi en Turquie et au Canada, ne pas hésiter à revendiquer de façon explicite l'accompagnement de l'action des entreprises. Alors que le référentiel classique de la diplomatie française était plutôt construit sur le primat du politique, donc des affaires stratégiques et militaires, Laurent Fabius a formalisé par un discours volontariste la dimension économique des ambassadeurs et de leurs services.

Lors du remaniement ministériel d'avril 2014, le ministre des Affaires étrangères a obtenu que soient désormais placés sous sa tutelle le commerce extérieur et le tourisme. Cela signifie que les services économiques des ambassades, qui ont toujours dépendu de la tutelle du ministère de l'économie, dont les agents appartiennent à l'administration du Trésor, sont passés sous la tutelle du Quai d'Orsay qui est devenu le Ministère des Affaires étrangères et du développement international.

Laurent Fabius a également créé une nouvelle direction des entreprises, confiée à un diplomate qui a travaillé dans le privé, au sein de la direction générale de la mondialisation. Il a enfin adressé à tous les ambassadeurs des pays dits stratégiques, avec lesquels la France a un déficit commercial, une lettre demandant un effort particulier d'accompagnement des exportations mais aussi des investissements français.

En pratique, cette affirmation claire de l'importance de la diplomatie économique dans la pratique des diplomates aboutit aussi à une réorientation des effectifs du Quai d'Orsay vers les grands pays émergents, y compris des pays d'Amérique latine qui constituaient traditionnellement l'angle mort de la politique étrangère de la France, au détriment des effectifs en Europe et en Afrique.

Il est trop tôt pour dire quels sont les résultats de cette politique qui vise à réhabiliter l'économie comme priorité de la diplomatie. Ce type d'action permet en tout cas de souligner une acceptation politique de la mondialisation par François Hollande, qui se situe en décalage avec la critique anti-mondialisation qui fait toujours recette dans une partie de l'opinion publique française de gauche. Le pragmatisme d'une diplomatie au service des emplois de la France l'emporte sur toute référence idéologique.

Conclusion

Les politique étrangère et européenne de la France, depuis l'élection de François Hollande, peuvent se résumer en trois qualificatifs:

- **une continuité** sur les grandes orientations qui s'inscrit dans une logique de *path dependency* à l'égard des engagements de la construction européenne et des contraintes pratiques de la mondialisation ;
- **une insertion** dans le jeu de l'économie libérale et de la solidarité occidentale, mais sans pouvoir le revendiquer trop ouvertement auprès de la société française;
- **une faible idéologisation** qui n'amène pas à revendiquer une politique étrangère et européenne de gauche.