



# MACRON, AN I

## Quelle politique étrangère ?

Sous la direction de Thomas GOMART et Marc HECKER

Avril 2018



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 978-2-36567-851-3

© Tous droits réservés, Ifri, 2018

© Couverture : Frédéric Legrand-COMEO/Shutterstock.com

#### **Comment citer cette publication :**

Thomas Gomart et Marc Hecker (dir.), « Macron, an I. Quelle politique étrangère ? », *Études de l'Ifri*, Ifri, avril 2018.

#### **Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Site internet :** [Ifri.org](http://Ifri.org)



## Auteurs

**Christophe Bertossi**, directeur du Centre Migrations et Citoyennetés de l’Ifri.

**Corentin Brustlein**, directeur du Centre des études de sécurité de l’Ifri.

**Alice Ekman**, chercheur, responsable des activités Chine au Centre Asie de l’Ifri.

**Marc-Antoine Eyl-Mazzega**, directeur du Centre Énergie de l’Ifri.

**François Gaulme**, chercheur associé au Centre Afrique subsaharienne de l’Ifri.

**Thomas Gomart**, directeur de l’Ifri.

**Marc Hecker**, chercheur au Centre des études de sécurité de l’Ifri, directeur des publications de l’Ifri et rédacteur en chef de *Politique étrangère*.

**Tatiana Kastouéva-Jean**, directrice du Centre Russie/NEI de l’Ifri.

**Barbara Kunz**, chercheur au Comité d’études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l’Ifri.

**Julien Marcilly**, économiste en chef de Coface.

**Carole Mathieu**, chercheur au Centre Énergie de l’Ifri.

**Laurence Nardon**, responsable du Programme Amérique du Nord de l’Ifri.

**Françoise Nicolas**, directeur du Centre Asie de l’Ifri.

**Julien Nocetti**, chercheur au Centre Russie/NEI de l’Ifri.

**Céline Pajon**, chercheur, responsable des activités Japon au Centre Asie de l’Ifri.

**Dorothee Schmid**, responsable du Programme Turquie contemporaine/Moyen-Orient de l’Ifri.

**John Seaman**, chercheur au Centre Asie de l’Ifri.

**Hugo Sada**, délégué à la paix, aux droits de l’homme et à la démocratie de l’Organisation internationale de la Francophonie jusqu’en 2012.

**Hans Stark**, secrétaire général du Comité d’études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l’Ifri.

**Matthieu Tardis**, chercheur au Centre Migrations et Citoyennetés de l’Ifri.



# Sommaire

**INTRODUCTION ..... 7**

**Thomas Gomart**

**L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DE LA FRANCE,  
UN CHANTIER DE LONGUE HALEINE..... 11**

**Julien Marcilly**

**DÉFENSE : L'AMBITION PRÉSIDENTIELLE FACE À LA RÉALITÉ ..... 13**

**Corentin Brustlein**

**EMMANUEL MACRON OU L'ANTITERRORISME EN MARCHÉ..... 17**

**Marc Hecker**

**« MAKE OUR PLANET GREAT AGAIN » :  
QUEL LEADERSHIP SUR LE CLIMAT ?..... 21**

**Marc-Antoine Eyl-Mazzega et Carole Mathieu**

**EMMANUEL MACRON ET LA QUESTION MIGRATOIRE ..... 25**

**Christophe Bertossi et Matthieu Tardis**

**NUMÉRIQUE : ENTRE PROTECTION ET VELLÉTÉS DE LEADERSHIP ..... 29**

**Julien Nocetti**

**LA FRANCOPHONIE SELON MACRON ..... 33**

**Hugo Sada**

**FRANCE-ALLEMAGNE : RELANCE SUR FOND DE DIVERGENCES ..... 37**

**Hans Stark**

<b>MACRON, L'ALLEMAGNE ET LA RELANCE DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE .....</b>	<b>41</b>
<b>Barbara Kunz</b>	
<b>TRUMP ET MACRON : LE PARI DE L'ENTENTE.....</b>	<b>45</b>
<b>Laurence Nardon</b>	
<b>FRANCE-RUSSIE : LES LIMITES D'UNE COOPÉRATION BILATÉRALE .....</b>	<b>49</b>
<b>Tatiana Kastouéva-Jean</b>	
<b>MOYEN-ORIENT : IMPLICATION TOUS AZIMUTS .....</b>	<b>53</b>
<b>Dorothee Schmid</b>	
<b>MACRON ET L'AFRIQUE : NOUVELLE APPROCHE POUR UN CHANGEMENT D'ÉPOQUE .....</b>	<b>57</b>
<b>François Gaulme</b>	
<b>CONSTANCE ET DIVERSIFICATION DE LA POLITIQUE ASIATIQUE DE LA FRANCE .....</b>	<b>61</b>
<b>Alice Ekman, Françoise Nicolas, Céline Pajon et John Seaman</b>	



# Introduction

**Thomas Gomart**

Comment définir la politique étrangère d'Emmanuel Macron depuis son entrée en fonction ? Après la « diplomatie à l'estomac » de Nicolas Sarkozy et la « diplomatie normale » de François Hollande, le huitième président de la V<sup>e</sup> République semble avoir opté pour un classicisme agile. Sur le fond, son approche ne prétend à aucune rupture mais revendique la continuité historique de son action. Par rapport à ses deux prédécesseurs, il rééquilibre le discours entre alliances, valeurs et intérêts, en faveur de ces derniers, tout en donnant à sa politique une orientation européenne dépourvue de toute ambiguïté. Sur la forme, son approche passe par un recours aux symboles, un contrôle étroit de la communication et un style personnel agile. Terme venu de l'entreprise pour encourager organisations et individus à s'adapter et à innover, l'agilité traduit aussi la volonté d'utiliser et de maîtriser les nouvelles technologies.

## L'engagement européen d'Emmanuel Macron

Les conditions de l'élection d'Emmanuel Macron expliquent son positionnement sur les questions internationales et soulignent l'intrication toujours plus étroite entre les affaires du « dehors » et celles du « dedans ». Rappelons l'absence d'attention sérieuse portée à la complexité de la politique étrangère au cours de la campagne électorale. Dans ce domaine, les quatre principaux candidats – François Fillon, Marine Le Pen, Emmanuel Macron et Jean-Luc Mélenchon – ont surtout cherché à se singulariser sur deux dossiers en partie corrélés : la relation à entretenir avec Vladimir Poutine et l'attitude à adopter à l'égard de la Syrie de Bachar Al-Assad. Comme souvent, l'Union européenne (UE) a volontiers été caricaturée et présentée comme un carcan à l'origine des maux du pays. À la différence des autres candidats, Emmanuel Macron a toujours revendiqué son engagement européen, ainsi que son intention de revitaliser la relation franco-allemande. Ses opposants actuels, de Jean-Luc Mélenchon à Marine Le Pen en passant par Laurent Wauquiez, continuent

à lui en faire grief pour des raisons aussi bien politiques, économiques qu'identitaires.

Le paradoxe est le suivant : si Emmanuel Macron est perçu à l'étranger comme pro-européen et *de facto* comme l'un des principaux leaders de l'UE, son élection ne traduit nullement une conversion de la majorité de l'électorat français à la construction européenne. Elle résulte d'une double disruption : celle intérieure du jeu traditionnel des partis politiques – Emmanuel Macron a créé son mouvement *En Marche* en avril 2016 – ; celle extérieure du cadre transatlantique avec le Brexit (juin 2016) et l'élection de Donald Trump (novembre 2016). Certains commentateurs ont analysé sa victoire comme un reflux de la vague populiste, terme en réalité trop imprécis pour rendre compte des situations nationales. Le résultat des élections en Allemagne (septembre 2017), avec l'entrée au Parlement de l'Alternative pour l'Allemagne (AfD), et en Italie (mars 2018), avec la victoire de la coalition conduite par Matteo Salvini, laisse plutôt l'impression d'une exception française. De ce point de vue, les élections européennes (mai 2019) seront un test décisif de l'orientation pro-européenne de la politique étrangère d'Emmanuel Macron.

## Un environnement stratégique dégradé

Au-delà des aspects conjoncturels, deux lignes de force semblent se dégager au terme de cette première année de mandat. Tout d'abord, la lecture par l'Élysée d'un environnement stratégique en voie de dégradation rapide, qui oblige Paris à rehausser la garde. C'est le sens de la prochaine Loi de programmation militaire (2019-2025), préparée par la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* et par la *Revue stratégique de cyberdéfense*. En lien avec les partenaires de la France, cet effort vise à construire une autonomie stratégique européenne, tout en cherchant à éviter une militarisation des relations internationales. Ensuite, l'avènement d'un monde multipolaire se traduit par un affaiblissement du multilatéralisme en raison notamment du comportement adopté par la Russie, la Chine et les États-Unis sur différents dossiers. La défense et la promotion du multilatéralisme constituent deux axes de la politique étrangère française et un point de ralliement pour les pays attachés au respect du droit international.

À court terme, deux dossiers – l'Iran et la Syrie – devraient faire jouer ces lignes de force. Si Téhéran met en œuvre l'accord de Vienne (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA) signé en juillet 2015 avec les États-Unis, la Chine, la Russie, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'UE, ses activités régionales et son programme balistique contribuent, selon

Paris, à la dégradation de l'environnement stratégique. Dans le même temps, le durcissement de Donald Trump à l'égard de l'Iran et son rapprochement avec l'Arabie Saoudite et Israël devraient logiquement entraîner le retrait de Washington du JCPOA et une nouvelle série de sanctions. En réalité, une crise transatlantique complexe couve (au dossier iranien, s'ajoutent des décisions protectionnistes ainsi que le maintien de mesures législatives extraterritoriales à l'encontre de l'UE) ; elle pourrait être la première grande crise internationale qu'Emmanuel Macron aura à gérer. Simultanément, l'utilisation d'armes chimiques en Syrie pourrait provoquer une réaction militaire de la part des États-Unis, et peut-être aussi de la France.

Comptant 14 textes courts, cette étude collective s'inscrit dans le dispositif mis en place par l'Ifri depuis 2016 pour analyser la politique étrangère française et fait directement écho à celle publiée à la veille de l'élection présidentielle<sup>1</sup>. Également disponible en anglais<sup>2</sup>, elle vise à proposer un point de situation de l'action conduite par Emmanuel Macron sur les principaux dossiers internationaux depuis son arrivée à l'Élysée. En ce sens, elle doit moins se lire comme un bilan comptable, impossible à faire à ce stade du mandat, que comme un tableau impressionniste reflétant un mouvement général composé de différentes teintes. Il reste quatre ans à Emmanuel Macron pour le parfaire.

---

1. T. Gomart et M. Hecker (dir.), « L'agenda diplomatique du nouveau président », *Études de l'Ifri*, Ifri, avril 2017, disponible sur : [www.ifri.org](http://www.ifri.org). Voir aussi T. de Montbrial et T. Gomart (dir.), *Notre intérêt national. Quelle politique étrangère pour la France ?*, Paris, Odile Jacob, 2017.

2. T. Gomart et M. Hecker (dir.), « Foreign Policy Challenges for the Next French President », *Études de l'Ifri*, Ifri, avril 2017, disponible sur : [www.ifri.org](http://www.ifri.org).



# L'attractivité économique de la France, un chantier de longue haleine

**Julien Marcilly**

L'horizon de l'économie française s'est éclairci en 2017 : pour la première fois depuis 2011, la croissance du PIB a atteint 2 %, l'inversion de la courbe du chômage est enfin une réalité et le nombre de défaillances d'entreprises a baissé de 8 %. Mais, à y regarder de plus près, le tableau est loin d'être idyllique : le déficit commercial s'est creusé de 25 % ces deux dernières années, au point d'amputer la croissance française de 0,6 point par an.

## La faible attractivité de la France

Or, le solde commercial reflète les déséquilibres d'une économie, entre l'offre de production et la demande domestique. Un déficit chronique comme celui de la France indique une insuffisance de la première pour répondre à la seconde. Les raisons de cette incapacité des entreprises à produire suffisamment sont bien sûr diverses. L'attractivité économique de la France, c'est-à-dire sa capacité à attirer les facteurs de production (main-d'œuvre et capitaux) pour créer des activités nouvelles et ainsi répondre à cette demande, en fait évidemment partie.

Les derniers indicateurs d'attractivité disponibles (antérieurs aux élections de 2017) n'attestent pas de progrès récents en la matière : les flux d'investissements directs étrangers en France ont baissé de 40 % en 2016. Et le nombre d'entreprises exportatrices reste, respectivement, trois et deux fois moins élevé qu'en Allemagne et en Italie. Certes, la faiblesse de la France du côté des petites entreprises est connue. Mais, contrairement aux idées reçues, les grandes entreprises ne compensent pas la déficience des plus petites.

Parmi les lacunes perçues, beaucoup ne sont pas nouvelles : la fiscalité (d'après 55 % des dirigeants interrogés dans le cadre du Baromètre EY de l'attractivité de la France), le manque de simplification des réglementations (46 %), le droit du travail (39 %), ainsi que le coût de la main-d'œuvre

(31 %) sont toujours vus comme les principaux freins à la compétitivité. Plus inquiétant, certains des atouts traditionnels de l'économie française se transforment petit à petit en points faibles : la qualification de la main-d'œuvre, jusqu'ici louée par les entreprises, pourrait ne plus l'être dans les années à venir, tant la France recule dans les classements internationaux en la matière. Par exemple, le Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) atteste de performances inférieures à la moyenne des 24 pays étudiés. Améliorer l'attractivité économique de la France sera donc un chantier de longue haleine.

## Les raisons d'espérer

Il y a heureusement des raisons d'espérer. D'abord, de nombreux atouts de la France, comme la qualité des infrastructures, le dynamisme des créations d'entreprises ou encore sa capacité à attirer des projets de recherche et développement, restent d'actualité.

Ensuite, plusieurs réformes récentes sont favorables aux entreprises : le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et le Pacte de responsabilité et de solidarité ont contribué à l'amélioration de la compétitivité-coût de 5,5 % entre 2014 et 2016. Des réformes engagées par le gouvernement d'Édouard Philippe, comme celle du marché du travail, contribuent aussi à améliorer l'attractivité économique du pays.

Enfin, la décision de chefs d'entreprises étrangères d'investir et d'embaucher ou non en France dépend aussi de leur perception de la stabilité de l'environnement politique, institutionnel et social. Or la stabilité se fait de plus en plus rare dans le monde actuel : les mesures protectionnistes du président Trump aux États-Unis, les modalités du Brexit au Royaume-Uni, les velléités indépendantistes d'une partie de la population catalane en Espagne, le morcellement de la scène politique et la montée en puissance de partis populistes antisystèmes en Italie, et même la viabilité de la nouvelle grande coalition en Allemagne sont autant de sources d'incertitude pour les entreprises. La France, quant à elle, avec son gouvernement pro-européen et favorable aux échanges commerciaux disposant d'une majorité absolue jusqu'en 2022, offre un horizon politique plus dégagé et fait désormais figure de refuge pour les entreprises.

# Défense : l'ambition présidentielle face à la réalité

**Corentin Brustlein**

À l'instar de la plupart des candidats à l'élection présidentielle, Emmanuel Macron avait affiché lors de la campagne électorale une ambition forte pour la défense française. À l'issue d'une période caractérisée par une surchauffe opérationnelle répondant à une multiplication des menaces, le diagnostic d'une nécessaire remontée en puissance budgétaire était alors partagé par la quasi-totalité des candidats.

## Crise de confiance

Les premiers pas du président de la République ont été ponctués de gestes témoignant de sa volonté d'incarner rapidement son rôle de chef des Armées : il a ainsi choisi d'utiliser un véhicule militaire pour défiler le jour de son investiture, a rendu visite aux forces françaises déployées au Mali moins d'une semaine après le second tour de l'élection, et avait déjà visité les deux composantes de la dissuasion nucléaire, sur les bases de Brest et d'Istres, à peine plus de deux mois après l'élection.

Pourtant, le mandat présidentiel donne rapidement lieu à une crise avec le Chef d'état-major des armées (CEMA), le Général Pierre de Villiers. Confronté à une contrainte budgétaire inattendue, le gouvernement rend début juillet 2017 un arbitrage imposant à la Défense de prendre en charge le surcoût des opérations extérieures, grevant ainsi de 850 millions d'euros le budget d'équipement des forces pour l'année – reproduisant ainsi un réflexe que l'on espérait révolu. La première occasion pour le nouveau gouvernement de prouver la sincérité de son effort de défense aboutit donc au résultat inverse : désavoué publiquement par le président, le CEMA, qui avait manifesté sa colère lors d'une audition parlementaire ayant fuité dans la presse, démissionne le 19 juillet. Depuis cette crise, l'Élysée et le gouvernement s'efforcent de recréer un lien de confiance avec les armées.

## Autonomie stratégique et nouveau européen

Missionné par Emmanuel Macron, le ministère des Armées a conduit au pas de charge pendant l'été une *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* dont la vocation était cadrée d'emblée par une triple volonté présidentielle : la mise en avant de la relance du projet européen, l'objectif budgétaire des 2 % du PIB consacrés à la défense à l'horizon 2025 et le maintien du modèle d'armée et des deux composantes de la dissuasion nucléaire.

Publiée en octobre 2017, la *Revue stratégique* fait le diagnostic d'un système international contesté (affaiblissement du multilatéralisme et de l'architecture de sécurité européenne) et conclut sans surprise à la pertinence réaffirmée de la double ambition française d'autonomie stratégique nationale et européenne – tentant ainsi de convertir en élan positif et collectif les électrochocs du Brexit, de l'élection de Donald Trump, de la crise migratoire ou de la résurgence stratégique russe.

## Régénération du potentiel militaire

La véritable traduction de l'ambition présidentielle pour la Défense prend la forme du projet de Loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025, soumis au Parlement mi-février 2018. Celle-ci se caractérise par un effort budgétaire inédit depuis la fin de la guerre froide : 1,7 milliard d'euros d'augmentation par an les quatre premières années, puis 3 milliards d'euros entre 2023 et 2025, afin de porter le budget de la Défense à 50 milliards d'euros et 2 % du PIB en 2025.

Même un effort budgétaire d'une telle ampleur ne saurait effacer instantanément les séquelles de nombreuses années de sous-financement et de sur-utilisation des armées. De fait, ce que beaucoup espéraient être une « LPM de remontée en puissance », portant un niveau d'ambition supérieur, est en réalité une LPM de régénération du potentiel. Cette orientation est aussi bien visible dans le discours officiel présentant une LPM « à hauteur d'homme », que dans la priorité assignée à la satisfaction des besoins les plus urgents : accélération du renouvellement des équipements terrestres, revalorisation de la condition militaire, travaux d'infrastructures, réduction de la « bosse » de programmes d'équipement impayés... La loi prévoit en outre des investissements supplémentaires dans des domaines cruciaux pour l'autonomie stratégique de la France comme pour sa capacité à fédérer des partenaires pour opérer en coalition.



La fonction stratégique « connaissance et anticipation » fait ainsi l'objet d'un effort particulier (drones, satellites, effectifs).

En définitive, le choix de préserver un modèle d'armée équilibré, renouvelant aussi bien la dissuasion nucléaire que les capacités d'action extérieure, a fait fondre l'essentiel de la marge de manœuvre budgétaire que semblait offrir la montée vers les 2 %. Même ce choix prudent restera, au final, exposé au risque de remise en cause par le gouvernement d'une trajectoire budgétaire extrêmement ambitieuse – et ce d'autant que, comme la précédente LPM, celle-ci prévoit l'essentiel de l'effort au-delà des élections de 2022. Le leadership présidentiel sera crucial pour la mise en œuvre de cette ambition. Reste à savoir si la détermination d'Emmanuel Macron à aller vers les 2 % du PIB sera au final affectée par sa volonté d'honorer une autre promesse de campagne : la mise en place d'un service national universel, dont les caractéristiques restent à définir, mais dont les coûts – directs ou indirects – pourraient être difficiles à encaisser pour la défense.



# Emmanuel Macron ou l'antiterrorisme en marche

**Marc Hecker**

Le discours de victoire d'Emmanuel Macron, prononcé devant la pyramide du Louvre le 7 mai 2017, a été perçu par nombre de commentateurs comme un symbole monarchique. Les spécialistes de la lutte contre le terrorisme, quant à eux, y ont vu un symbole de résilience. Trois mois plus tôt, un terroriste avait attaqué une patrouille de l'opération Sentinelle sous cette même pyramide. La campagne électorale avait été marquée par un autre attentat : l'assassinat d'un policier sur les Champs-Élysées trois jours avant le premier tour du scrutin. Ce contexte tendu n'a pas dissuadé une foule dense de venir célébrer le succès du candidat d'*En Marche*.

## La création du Centre national de contre-terrorisme

En matière de lutte contre le terrorisme, cinq aspects marquants de la première année au pouvoir d'Emmanuel Macron peuvent être mis en avant. Tout d'abord, le nouveau président de la République a procédé à une réorganisation institutionnelle en créant le Centre national du contre-terrorisme (CNCT), placé sous l'autorité du coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme. Cette nouvelle structure – rattachée directement à l'Élysée – traduit une forme de présidentialisation de l'antiterrorisme.

## La sortie de l'état d'urgence

Ensuite, Emmanuel Macron a voulu sortir au plus vite de l'état d'urgence, proclamé après les attentats du 13 novembre 2015. Pour ce faire, une nouvelle loi a été votée le 30 octobre 2017. En pratique, on retrouve dans cette loi plusieurs piliers de l'état d'urgence, assortis de garanties démocratiques qui n'ont pas pleinement rassuré les défenseurs des libertés individuelles. Par exemple, les perquisitions administratives sont remplacées par des « visites » qui – contrairement à la période d'état d'urgence – doivent être autorisées par un juge des libertés. Autre

illustration, les assignations à résidence laissent place à des « mesures individuelles de contrôle et de surveillance ». Les personnes qui se voient infliger de telles mesures ont l'obligation de demeurer dans une zone géographique qui ne peut être inférieure au territoire d'une commune et doivent se présenter régulièrement aux services de police ou de gendarmerie.

## **Le maintien d'un niveau d'engagement militaire élevé**

Le troisième point saillant est le maintien d'un niveau d'engagement militaire élevé dans la lutte contre le djihadisme. Toutes les opérations majeures lancées par François Hollande ont été maintenues – que ce soit Chammal en zone syro-irakienne, Barkhane au Sahel ou Sentinelle sur le territoire national. La France a ainsi contribué à l'effondrement territorial de Daech qui a perdu successivement sa « capitale » irakienne (Mossoul) et son principal fief syrien (Raqqqa).

## **Le sort incertain des Français djihadistes**

Le quatrième point est lié au recul de Daech et a trait au sort des djihadistes français engagés au sein de cette organisation. Le gouvernement s'est montré ferme à leur égard. À plusieurs reprises, des responsables politiques – à commencer par le ministre des Armées, Florence Parly – ont laissé entendre que la meilleure solution serait que les djihadistes meurent au combat. Quand il s'est avéré que plusieurs dizaines de ressortissants français étaient retenus prisonniers par les Kurdes en Irak et en Syrie, le ministre des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, a affirmé que leur rapatriement était exclu, à l'exception des enfants. Le ministre de la Justice, Nicole Belloubet, a précisé que la France « interviendrait » si des Français étaient condamnés à mort.

## **Le nouveau plan national de prévention de la radicalisation**

Enfin, le dernier point marquant est l'adoption d'un plan national de prévention de la radicalisation, dévoilé par le Premier ministre Édouard Philippe à la fin du mois de février 2018. Ce plan fait suite à ceux présentés par Bernard Cazeneuve en 2014 et Manuel Valls en 2016. Il comporte cinq axes : prémunir les esprits face à la radicalisation ; compléter le maillage détection/prévention ; comprendre et anticiper l'évolution de la radicalisation ; professionnaliser les acteurs locaux et évaluer les

pratiques ; adapter le désengagement. Le mot « désengagement » est employé en lieu et place de celui de « déradicalisation », plus guère utilisé par les spécialistes. Il traduit un objectif plus réaliste : inciter les individus radicalisés à renoncer à la violence plutôt que de chercher à modifier en profondeur leur vision du monde.

À la différence des précédents, ce plan est moins axé sur la lutte contre le terrorisme et davantage destiné à permettre à la société de développer les « anticorps » qui lui permettront de résister aux idéologies extrêmes. Alors que le terme « renseignement » était omniprésent dans le plan de 2016, il n'est mentionné qu'une seule fois dans les annexes du plan de 2018. L'accent est davantage mis sur l'éducation et sur le rôle préventif des acteurs locaux. Pour les personnes radicalisées sous main de justice, des « centres de prise en charge individualisée » seront ouverts. Dans les prisons, les détenus condamnés pour terrorisme ou identifiés comme radicaux seront séparés du reste de la population carcérale afin d'éviter les effets de contamination.

En définitive, Emmanuel Macron s'est montré actif sur le front de l'antiterrorisme au cours de la première année de son mandat, et a agi globalement dans la continuité de son prédécesseur. Depuis l'élection présidentielle, le territoire français a subi deux attentats létaux, en octobre 2017 à Marseille et en mars 2018 dans l'Aude. En outre, plusieurs attaques ont été déjouées et les intérêts français à l'étranger ont été visés. Inutile d'être grand clerc pour savoir que d'autres tentatives surviendront dans les prochaines années.



# « Make Our Planet Great Again » : quel leadership sur le climat ?

**Marc-Antoine Eyl-Mazzega et Carole Mathieu**

L'urgence climatique est réelle, le monde a connu des records de températures ces dernières années et un nouvel accroissement des émissions de gaz à effet de serre en 2017. Le président Macron en a pris toute la mesure en sermonnant ses hôtes réunis lors du *One Planet Summit* organisé à Paris en décembre 2017 : la bataille du changement climatique est en train d'être perdue, il faut aller plus vite et intégrer la contrainte climatique dans toutes les prises de décision. Emmanuel Macron est aussi habité d'une profonde conviction : le dérèglement climatique met en péril la stabilité du monde. Il fait des ravages croissants en Afrique, où il viendra renforcer le terreau des maux qui frappent le continent – migrations forcées, conflits sur les terres et ressources, terrorisme – et de plus en plus en Europe, tandis que l'enjeu de l'adaptation au changement climatique peut être un formidable levier de croissance durable.

Endossant un rôle de gardien de l'Accord de Paris négocié sous présidence française, Macron n'a pas ménagé ses efforts pour éviter le retrait américain tant redouté en cherchant à établir une relation personnelle avec le président Trump. Si les États-Unis ont joué un rôle clé avec la Chine pour rendre l'accord possible, Macron a su limiter les dégâts politiques causés par le désengagement américain en détournant le slogan du candidat Trump et en soutenant, lors du G20 de Hambourg, le caractère irréversible et non négociable du texte adopté à Paris. L'objectif d'éviter un délitement de l'accord semble atteint et le *One Planet Summit* a permis de maintenir cet enjeu au cœur de l'agenda global, d'affirmer encore le rôle essentiel des acteurs non étatiques et de mobiliser les grands acteurs économiques français et les villes autour d'engagements ambitieux.

Un travail titanesque reste à faire pour s'assurer que les États ne se contentent pas d'afficher leur unité mais revoient effectivement à la hausse leurs engagements pour la COP24 qui se tiendra fin 2018 sous présidence polonaise. Le maintien de la confiance des pays vulnérables exige aussi que les enjeux de l'adaptation ne soient pas négligés. Cela appelle une mobilisation diplomatique de tous les instants, une stratégie d'influence,

et une coopération étroite avec l'Inde et la Chine pour que leurs priorités ne visent pas uniquement la dépollution des villes mais s'inscrivent dans un schéma cohérent de réduction des émissions, sur le plan domestique comme dans leurs stratégies et engagements en Afrique ou le long des pays concernés par l'initiative *Belt & Road*. Donner suite à l'Accord de Paris implique aussi de prendre pleinement la mesure de la bataille industrielle sur les technologies bas-carbone que mène la Chine et face à laquelle l'Union européenne (UE) et la France n'ont pas encore de stratégie.

À l'échelle française, le président Macron n'a pas encore donné d'impulsion claire pour ériger notre pays en modèle unanime de transition bas-carbone. Il s'est d'emblée doté d'une caution environnementale forte en nommant Nicolas Hulot ministre de la Transition écologique. Ce dernier poursuit la mise en œuvre de la loi de transition énergétique de 2015. Le défi réside dans le fait que la France est avantagée par le rôle du nucléaire qui lui procure un bouquet électrique parmi les moins intensifs en carbone, et qu'il faut redoubler d'efforts dans le développement d'autres secteurs et technologies, côté offre et demande, tout en ajustant la part du nucléaire et en veillant à ce que cet outil de production demeure un atout de long terme. Renonçant à la date cible de 2025, le gouvernement défend une approche pragmatique pour ramener la part du nucléaire à 50 % de la production électrique dans les meilleurs délais, sans ignorer les contraintes économiques, techniques et climatiques. Les énergies renouvelables sont davantage promues, tout comme l'efficacité énergétique, tandis que la fin du charbon et des ventes de véhicules diesel est confirmée. À chaque fois, le gouvernement cherche à mettre en œuvre des mesures concrètes et pratiques pour faciliter ces développements : schémas de reconversion de l'emploi impliquant les collectivités concernées par les fermetures de centrales au charbon ou encore, simplifications administratives pour accélérer la réalisation des projets renouvelables. Si beaucoup d'efforts ont été dévolus à l'interdiction à long terme de la prospection pour les hydrocarbures, cet enjeu apparaît marginal face aux vraies priorités qui sont finalement évoquées dans le cadre de la prochaine Programmation pluriannuelle de l'énergie prévue pour fin 2018 : la stratégie de mobilité propre, la gestion des pics de demande électrique, l'insertion des énergies intermittentes, les pratiques d'autoconsommation et d'effacement, l'investissement dans les réseaux et les interconnexions, dans le stockage ou encore dans les gaz renouvelables.

La crédibilité environnementale du président Macron se jouera enfin sur sa capacité à fédérer les États européens autour d'objectifs ambitieux en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables pour 2030 et surtout, à convaincre l'Allemagne et certains autres États de mettre en



place rapidement un prix plancher du carbone pour le secteur de l'électricité qui permette d'accélérer la sortie du charbon. Or, la réforme du marché carbone demeure insuffisante et le nouveau Paquet énergie propre soulève autant de questions qu'il entend apporter de solutions, en particulier concernant l'organisation du marché électrique européen. Si dix années ont été perdues entre Kyoto et l'Accord de Paris, la France, l'Allemagne et l'UE ne peuvent pas se permettre d'en perdre plus.



# Emmanuel Macron et la question migratoire

**Christophe Bertossi et Matthieu Tardis**

Assez curieusement, la présence de la candidate du Front national au second tour de la présidentielle de 2017 n'aura finalement pas conduit à faire de l'immigration une question centrale de l'élection française. Le constat est encore plus frappant lorsqu'on fait la comparaison avec les élections qui ont eu lieu depuis aux Pays-Bas, en Allemagne, en Autriche ou en Italie.

Emmanuel Macron n'a donc pas été élu sur ce thème. Néanmoins, le début de son mandat a été fortement marqué par la question de l'asile, dans un contexte général de tensions sur les questions migratoires en Europe, liées à la crise européenne de l'accueil des migrants de 2015.

## Continuité des politiques en France

Dès les premières semaines de son mandat, le président de la République s'est vu confronté à la réalité migratoire française, symbolisée par la situation des migrants à Calais, à Paris et à la frontière franco-italienne.

Face à cette situation, la politique mise en œuvre par le nouveau gouvernement n'a pas été marquée par un profond renouvellement. Le discours présidentiel a souligné l'« équilibre » nécessaire entre un objectif d'« humanité » (le respect des obligations internationales de la France en matière de droit d'asile) et un objectif de « fermeté » (des mesures coercitives, notamment en matière de reconduites aux frontières). Or c'est à partir de ce même équilibre que le curseur des politiques françaises n'a cessé d'évoluer depuis 40 ans.

Alors que l'asile avait déjà fait l'objet d'une réforme substantielle, votée trois ans plus tôt, le ministre de l'Intérieur a présenté, en février 2018, un nouveau projet de loi pour « une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif », avec des accents restrictifs. Toute la difficulté tient ici à l'inflation législative qui caractérise les politiques migratoires. Le nouveau projet intervient alors que les effets de la réforme de 2015 n'ont pas été évalués. Il prend également le risque d'être rapidement caduc

en raison des négociations en cours sur le régime d'asile européen commun. C'est ce que le Conseil d'État a dit à demi-mot dans son avis du 15 février 2018, lorsqu'il s'est interrogé sur l'opportunité d'une nouvelle loi.

## Un renouvellement sur la scène européenne

La nouveauté en la matière tient sans doute plutôt à l'implication du président de la République sur la scène européenne et internationale. Ce sont sur ces terrains que les positions de la France auront potentiellement un impact en matière de flux migratoires et de gouvernance.

C'était d'ailleurs déjà principalement par le prisme européen que le candidat Macron avait abordé ces questions, en appelant la France à prendre sa juste part dans l'accueil des réfugiés au regard de ce qu'avait entrepris la chancelière Angela Merkel en Allemagne.

Depuis son élection, Emmanuel Macron a investi le débat européen, en profitant d'un retrait au second plan de l'Allemagne dans la période de négociations sur la coalition gouvernementale qui a suivi les élections allemandes. L'immigration est apparue comme une priorité du président français d'autant plus que la route principale d'entrée des migrants s'est déplacée vers la Méditerranée centrale, après l'accord entre l'Union européenne et la Turquie de mars 2016, et la fermeture de la route de Méditerranée orientale. La France se trouve désormais en seconde ligne, juste après l'Italie.

## Un équilibre fragile entre le national et l'international

En raison de ses liens avec les pays africains, la France entend également prendre part aux partenariats pour le contrôle des frontières au sud de la Libye. La présence de soldats français au Sahel y contribue par des moyens policiers et militaires, en collaboration avec les forces de sécurité des pays de la région.

Le président de la République a invité l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Niger, le Tchad et la Libye à Paris le 28 août 2017 dans cette perspective. Il a ensuite annoncé la réinstallation en France de 10 000 réfugiés, dont 3 000 à partir du Tchad et du Niger, et pris la présidence d'un groupe de travail européen sur la réinstallation des réfugiés sur la route de Méditerranée centrale.

Il reste à la France à mieux définir l'ambition et les contours de cette politique extérieure. Plus particulièrement, la question est celle de l'équilibre à trouver entre, d'une part, les objectifs annoncés dans le débat politique interne (l'arrêt de l'immigration irrégulière et l'augmentation du nombre de retours de migrants) et, d'autre part, les enjeux liés aux relations de la France avec les pays africains, notamment en termes de stabilisation de leurs institutions et de leur développement social, économique et humain.

Or, en externalisant toujours plus au Sud le contrôle des frontières de l'Europe, les politiques européennes prennent le risque de déstabiliser des mobilités qui sont avant tout régionales et d'augmenter le volume et la dangerosité des migrations vers le Nord. Cela pourrait conduire à moins de développement social et économique dans les régions de départ, à plus d'insécurité et de trafics sur la route empruntée par les migrants, et à un plus grand nombre de candidats à l'immigration irrégulière en Europe, sans parler de la fragilité accrue des populations en besoin de protection internationale qui se trouvent dans ces zones.

L'équation politique est donc fragile. Il s'agit de faire comprendre à l'opinion publique française que les résultats recherchés à court terme peuvent aller à l'encontre de l'intérêt des pays de départ et de transit comme des pays de destination, dès lors qu'ils s'inscrivent tous dans un même système migratoire complexe et interdépendant.



# Numérique : entre protection et velléités de leadership

**Julien Nocetti**

Il est peu de dire que l'arrivée d'Emmanuel Macron à l'Élysée s'est produite dans un climat de tension alimenté par les outils numériques. La campagne présidentielle puis le scrutin ont entraîné une vaste prise de conscience sur le phénomène des *fake news*, dans la foulée de l'élection américaine où la problématique s'est muée en affaire d'État.

## Lutter contre les fausses informations

En France, le candidat Macron a été personnellement ciblé par des manœuvres informationnelles visant à déstabiliser sa campagne. Une fois au pouvoir, le nouveau président a répliqué de deux manières : d'une part, en tançant vertement les médias d'État russes RT et Spoutnik lors de la réception de Vladimir Poutine à Versailles le 30 mai 2017. D'autre part, en lançant un vaste effort de réflexion sur les moyens de contrer les *fake news*, en particulier par la voie législative.

La Loi de fiabilité et de confiance de l'information comportera trois volets : la possibilité pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de suspendre ou révoquer la convention d'un média jugé sous l'influence d'un État étranger, l'obligation d'une plus grande transparence de la part des réseaux sociaux quant aux contenus sponsorisés et, enfin, la mise en place d'une procédure de référé pour pouvoir faire cesser rapidement la circulation d'une *fake news*. La réponse française semble toutefois moins sévère qu'en Allemagne, où les grandes plates-formes encourrent une forte amende si elles ne suppriment pas dans les 24 heures un contenu illégal.

## S'adapter à la cyber-menace

Le contexte de l'élection d'Emmanuel Macron a également été marqué par une cyber-menace d'une ampleur nouvelle. En l'espace de deux mois – mai et juin 2017 –, deux attaques informatiques d'une intensité inédite ont ravivé le spectre d'une cyber-conflictualité aux contours mouvants. Le logiciel malveillant *WannaCry*, d'abord, a servi au plus grand « piratage

à rançon » de l'histoire d'internet. *NotPetya*, ensuite, en ciblant massivement l'Ukraine, a visé la déstabilisation et la fragilisation de cet État.

Face aux cyberattaques croissantes en nombre et en sophistication, la France s'est lancée dans un effort de rattrapage capacitaire qui concerne son outil de sécurité, de défense et de renseignement. Un budget dédié à la lutte informatique défensive et offensive sera inscrit dans la prochaine Loi de programmation militaire (2019-2025), comprenant en particulier le recrutement de 1 000 « cyber-combattants » en plus des 3 000 déjà en poste. La création d'un commandement de cyberdéfense (ComCyber) a parachevé en 2017 l'architecture institutionnelle de cybersécurité. À la différence des Américains et des Britanniques, le « modèle » français distingue la lutte informatique active et le renseignement, de la cyberprotection (détection des cyberattaques, etc.).

L'année écoulée a également permis d'ancrer des principes doctrinaux. La *Stratégie internationale de la France pour le numérique* (décembre 2017) et surtout la *Revue stratégique de cyberdéfense* (février 2018), ont placé l'accent sur la capacité d'attribution des cyberattaques. L'exercice, sensible, ne repose pas sur la seule analyse des traces techniques mais aussi sur un travail de renseignement humain. La France, comme bien d'autres États, est réticente à établir ouvertement un diagnostic qui révélerait pour partie ses capacités de cyberdéfense. Paris s'oriente ainsi vers une dissuasion plutôt qu'une attribution publique, par contraste avec les États-Unis, prompts à dénoncer les attaques russes et nord-coréennes.

## Confirmer l'ancrage européen

L'Europe pâtit d'un double effet ciseau en matière numérique : l'hégémonie américaine et, dans une moindre mesure, chinoise, affaiblit le continent qui peine à s'affirmer comme une puissance industrielle de premier plan. Les États-Unis totalisent 42 % de la capitalisation de la *tech* mondiale ; l'Europe 3 %. Conscient des enjeux, l'exécutif français a orienté ses premiers efforts sur l'imposition des grandes plates-formes, dans le double cadre national et européen. Des réflexions plus larges ont été entamées sur la confiance dans les algorithmes afin de s'assurer que la technologie ne mine pas la démocratie.

Dans le même temps, la France n'a pas dissimulé une ambition de leadership numérique en Europe. La présentation d'une stratégie française en matière d'intelligence artificielle ambitieuse sur le plan industriel entre dans ce cadre. Si cette stratégie met l'accent sur le financement des écosystèmes les plus innovants et l'attraction des talents, elle ne néglige



pas son environnement européen et mondial. La France devra chercher à influencer la stratégie européenne que la Commission publiera dans le courant de l'année. De ce point de vue, une attention particulière devra être portée à l'articulation d'une stratégie industrielle en matière de données avec le cadre réglementaire du Règlement général de protection des données (RGPD), qui s'appliquera à partir de mai 2018 à travers l'Europe.



# La francophonie selon Macron

**Hugo Sada**

Depuis son élection, Emmanuel Macron s'est fortement engagé en faveur de la francophonie. « L'enseignement du français sera une priorité de notre action diplomatique et de notre rayonnement » a-t-il annoncé à Tunis en février 2018, insistant sur le fait que les budgets dans ce domaine seraient maintenus. Déclarations, annonces, premières actions se sont multipliées jusqu'à son grand discours sur sa politique francophone prononcé le 20 mars 2018 à l'occasion de la Journée internationale de la francophonie.

## L'enthousiasme d'Emmanuel Macron pour la francophonie

Le nouveau président de la République a voulu rapidement incarner sa vision en nommant comme représentante personnelle pour la Francophonie Leïla Slimani, écrivain franco-marocaine de 36 ans, pour accompagner un nouvel élan en faveur d'un français plus utile et plus pragmatique. S'en est suivi un plaidoyer autour du monde. Par exemple, à New York en septembre 2017, il prône « la langue de Shakespeare et la langue de Molière en même temps » et annonce la création d'un Fonds bilingue pour les écoles publiques américaines. À la Sorbonne, le 26 septembre, il insiste sur l'enjeu majeur du multilinguisme et propose un réseau d'universités européennes enseignant en deux langues au moins. En octobre 2017, à la Foire du livre de Francfort, il affirme :

« L'identité de la langue française n'est pleinement pensée, vécue, que lorsqu'elle se frotte aux autres langues, à leurs traductions, à leurs connaissances. »

Jusqu'à Abou Dhabi en novembre :

« Je veux une francophonie forte parce que je veux une francophonie qui portera avec vous ce combat en Afrique, au Proche et Moyen-Orient, un combat contre l'obscurantisme [...]. La francophonie ne doit plus être une langue de complexes, les complexes de ceux qui ont colonisé ou de ceux qui ont décolonisé. »

Toujours en novembre 2017, c'est le discours fleuve de Ouagadougou qui s'achève sur une longue tirade situant l'avenir de la francophonie au cœur d'une Afrique à forte croissance démographique :

« Cette francophonie, ce n'est pas la francophonie française, non, elle a depuis bien longtemps échappé à la France. Je veux une francophonie forte, rayonnante, qui illumine, qui conquiert parce que ce sera la vôtre, portez-la avec fierté... »

On peut encore citer Dakar où Emmanuel Macron déclare que l'épicentre de la francophonie, « est quelque part autour du fleuve Congo, résolument ! »

Début 2018, l'écrivain congolais Alain Mabanckou, sollicité par le président de la République, refuse de contribuer à une réflexion sur une francophonie rénovée au nom d'une vision divergente. Il signe une tribune avec Achille Mbembe, plus agressive, qui dénonce une vision trop empreinte de l'héritage colonial et trop complaisante vis-à-vis d'autocrates africains. L'enthousiasme présidentiel en a-t-il été tempéré ? Non, assure-t-on en substance à l'Élysée : les deux visions ne seraient pas totalement divergentes.

## Les deux volets de la vision macronienne

Il ressort que la vision macronienne s'ordonne autour de deux grands volets. Un volet national d'abord qui doit être marqué par une plus grande conscience en France de la valeur de la langue française, de son importance et de sa force culturelle, intellectuelle, politique et diplomatique. Puis, un deuxième volet axé sur une revitalisation de la francophonie à l'international et contribuant à faire porter la francophonie par d'autres francophones que les Français, notamment en Afrique.

Le champ de cette politique se concentre dans les domaines de la langue française, de son enseignement, de l'éducation, de la création artistique, mais doit aussi mobiliser les acteurs plus porteurs comme ceux de la mode ou de la gastronomie, susceptibles de multiplier des passerelles entre Français et autres francophones. D'où l'importance accordée au multilinguisme ou à la traduction. Autres défis majeurs à relever : reconnecter la francophonie avec la jeunesse, en particulier africaine.

## Des actions concrètes pour la francophonie

Déjà des actions concrètes et plusieurs initiatives ont été engagées. Un site « Mon idée pour le français » a été ouvert pour recueillir des idées et propositions. Une conférence internationale pour la langue française a été

organisée à Paris en février 2018 en présence de trois ministres sur les thèmes de l'école, du numérique, de la culture ou de la traduction. Le château de Villers-Cotterêts où François 1<sup>er</sup> signa en 1539 l'ordonnance demandant que tous les actes officiels du royaume soient rédigés en français, va être restauré pour devenir un lieu d'incarnation de la langue française.

Une réforme en profondeur du réseau des écoles françaises à l'étranger (Agence pour l'enseignement français à l'étranger, AEFÉ) a été entreprise par Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères. L'éducation est affichée comme un élément important de la politique de développement. Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 8 février 2018 a décidé « d'appuyer les initiatives des institutions de la francophonie pour promouvoir la langue française et consolider une offre d'éducation de qualité accessible à tous en français ».

Un dictionnaire de la francophonie, « plus riche, plus large que le français de France » sera réalisé par l'Académie française. Une saison des cultures africaines en France sera organisée en 2020.

Le président Macron installe avec, semble-t-il, de la conviction, sa politique francophone. Il met en place progressivement les pièces de son puzzle de la francophonie, de cette francophonie avec un « f » minuscule, celle d'une approche ambitieuse et avant tout linguistique : « Nous aurons un espace linguistique d'une puissance inédite à travers tous les continents et au premier chef en Afrique » (discours de Ouagadougou, novembre 2017). Mais il a des doutes (voire plus) vis-à-vis de la Francophonie avec un « F » majuscule, celle de la Francophonie institutionnelle de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), engagée depuis deux décennies dans une forte action politique (Déclaration de Bamako et de Saint-Boniface). Cette Francophonie cherche encore sa voie entre l'idée d'une agence de coopération culturelle dont elle n'a pas vraiment les moyens et celle d'une organisation internationale qui regroupe actuellement 84 États membres et observateurs sur les cinq continents, mais qui ne peut être une espèce « d'ONU bis ». Il reste que les enjeux de la diversité culturelle et linguistique sont devenus éminemment politiques, et qu'une ambition francophone à la fois plus populaire et crédible a besoin d'une locomotive politique, comme celle que Habib Bourguiba, Léopold Senghor, Boutros Boutros Ghali ou encore Abdou Diouf ont incarnée.



# France-Allemagne : relance sur fond de divergences

**Hans Stark**

Le partenariat privilégié franco-allemand a toujours été lent à redémarrer à la suite d'élections présidentielles. Les prédécesseurs d'Emmanuel Macron ont souvent été tentés de contourner Berlin en formant des alliances alternatives, du moins pendant un temps. Le nouveau président n'a pas cédé à cette tentation. Il a d'emblée mis l'accent sur une coopération renforcée avec l'Allemagne. En nommant à des postes clés aussi bien au gouvernement qu'à l'Élysée des responsables politiques et hauts fonctionnaires parlant allemand et connaissant parfaitement le pays voisin, Emmanuel Macron a souligné l'importance qu'il accorde à cette dernière.

## Un partenaire allemand longtemps paralysé

L'Allemagne a été plus lente à réagir. Sortie affaiblie des élections fédérales de septembre 2017, Angela Merkel a mis six mois pour former un gouvernement, sans pouvoir répondre avec précision aux propositions d'Emmanuel Macron qui visaient à relancer la construction européenne. Toutefois, le maintien au pouvoir de Merkel et surtout du Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD), en charge des Affaires étrangères et des Finances ouvre la voie à une concertation plus étroite que devrait traduire la révision programmée du traité de l'Élysée de 1963. Ce quatrième mandat sera sans doute le dernier où la chancelière sera en mesure de marquer de son empreinte la construction européenne en laissant un héritage qui ne se résumerait pas à la seule politique d'austérité. Toutefois, même si le Brexit a rapproché Paris et Berlin, leur marge de manœuvre reste étroite. D'abord, le décrochage économique entre l'Allemagne et la France est loin d'avoir été surmonté, même si les réformes économiques lancées par Macron forcent le respect outre-Rhin. De même, l'affaiblissement de la chancelière, la discussion ouverte sur « l'après-Merkel », la montée en force de l'extrême droite en Allemagne et la défaite du SPD aux élections de septembre 2017 limitent la capacité d'action du gouvernement fédéral, notamment au niveau de la consolidation de la zone euro. Le premier

chapitre du contrat de coalition entre l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (CDU) et le SPD a certes été consacré à l'Europe. Mais des différences demeurent. Macron souhaite *relancer* la construction européenne, selon lui dépourvue de vision de long terme depuis des années. La chancelière, qui, ne l'oublions pas, a façonné l'UE depuis 2005, veut « *sauvegarder* l'UE en tant que projet de paix et de réussite ». Macron et Merkel parlent-ils de la même Europe ?

Paris favorise une Europe à plusieurs vitesses. Ce plaidoyer pour une Europe différenciée n'a pas trouvé d'écho dans le contrat de coalition qui, lui, souligne l'importance de la coopération franco-allemande, tout en rappelant « en même temps » l'attachement de l'Allemagne à une bonne entente avec la Pologne et même la Grande-Bretagne... Dans son discours à la Sorbonne, Emmanuel Macron s'est prononcé en faveur d'une Europe plus intégrée, dépositaire de la souveraineté de ses États membres, une Europe qui protège face au monde extérieur. Or, en Allemagne, il n'y a pas de majorité parlementaire en faveur de nouveaux transferts de souveraineté. De plus, un pays qui exporte autant que l'Allemagne ne voit pas la nécessité d'être protégé du monde extérieur, si protection rime avec protectionnisme...

## Les différends demeurent sur la réforme de la zone euro

L'opposition entre la France et l'Allemagne se cristallisera surtout autour des réformes de la zone euro. Emmanuel Macron s'est déclaré favorable à un ministre des Finances et à un budget spécifique pour les 19 pays membres de la zone euro (supérieur à celui de l'Union à 27), ce dernier devant être contrôlé par un Parlement de la zone euro. Avec ces propositions, Paris risque de franchir plusieurs lignes rouges tracées par l'Allemagne, même si les libéraux du Parti libéral-démocrate (FDP), très critiques à l'égard des propositions françaises, ne font finalement pas partie du gouvernement fédéral. Les Allemands considèrent, en effet, qu'un budget de la zone euro n'aurait d'autre objectif que de permettre des transferts financiers au profit des pays endettés de la zone euro, perspective à laquelle le parti d'Angela Merkel reste hostile. De même, un Parlement de la zone euro en charge du contrôle de ce même budget priverait le Bundestag du contrôle des dépenses publiques, perspective à laquelle Berlin s'oppose également. Quant au ministre des Finances pour la zone euro, Berlin y semble moins hostile, à la condition que ce dernier ait pour fonction de veiller au respect de la discipline budgétaire – ce qui n'est peut-être pas la fonction principale imaginée en France. Toutefois, la chancelière souhaite maintenir le dialogue franco-allemand sur le devenir



de l'eurozone (en vue aussi de la nomination du nouveau président de la Banque centrale européenne...). Elle se dit favorable à « une ligne spécifique » au sein du budget européen consacré à la protection des pays de l'eurozone contre des chocs extérieurs. De plus, l'Allemagne s'est engagée à compenser proportionnellement plus que ses partenaires les pertes budgétaires qui résulteront de la sortie de l'UE de la Grande-Bretagne – deux concessions, somme toute mineures, qui ont pourtant suscité une vague de protestation au sein de la CDU. Sur le devenir de l'eurozone, la France et l'Allemagne ont encore de longues discussions devant elles.



# Macron, l'Allemagne et la relance de l'Europe de la défense

**Barbara Kunz**

À Berlin, l'élection d'Emmanuel Macron a été accueillie avec beaucoup de soulagement. L'Allemagne espérait que le prochain chef d'État français serait à la fois pro-européen et prêt à lancer des réformes économiques structurelles dans son pays. Le nouvel hôte de l'Élysée remplissait ces deux critères. Ce qui ne figurait pas forcément sur la liste des critères de Berlin était la volonté du nouveau président de relancer l'Europe de la défense. La coopération de défense – à la fois bilatérale et dans le cadre de l'Union européenne (UE) – se retrouve aujourd'hui au cœur de l'agenda franco-allemand.

## Le moteur franco-allemand de nouveau en marche

Depuis le référendum sur le Brexit, Paris et Berlin ont poussé pour des avancées dans le domaine de la défense. La plupart des mesures prises dans le contexte de la « Stratégie globale » – et plus récemment le lancement de la Coopération structurée permanente (PESCO) – n'auraient sans doute pas été possibles sans leadership franco-allemand. Paris et Berlin se montrent également ambitieux au niveau bilatéral, comme en témoigne la déclaration commune à l'issue du Conseil des ministres franco-allemand du 13 juillet 2017. La France et l'Allemagne y proposent entre autres la création de l'Alliance pour le Sahel, soulignent leur soutien pour la PESCO et annoncent leur coopération dans le domaine industriel, avec notamment le développement d'un « système de combat aérien européen ».

## Défense et intégration européenne

Toutefois, les objectifs français et allemands – indépendamment des partis politiques au pouvoir à Berlin – ne coïncident pas forcément. La situation

peut être résumée en une formule quelque peu simpliste : pour les Français, l'Europe de la défense relève de la politique de défense, alors que pour les Allemands, elle relève de l'intégration européenne. Voilà ce qui explique par exemple les désaccords franco-allemands concernant la PESCO. Alors que Paris souhaitait une coopération ambitieuse et à effectifs réduits afin d'assurer un maximum d'efficacité, Berlin a œuvré pour une PESCO « inclusive » avec un maximum de participants. La PESCO finalement annoncée en décembre 2017 ressemble beaucoup plus aux préférences allemandes qu'aux idées françaises. Ces dernières se retrouvent dans un projet hors UE, l'« initiative européenne d'intervention » proposée par Emmanuel Macron dans son discours à la Sorbonne en septembre 2017. Les contours de cette proposition étant flous, Berlin attend d'en connaître les détails avant de se prononcer sur son intérêt.

Comme l'illustre l'exemple de la PESCO, les divergences franco-allemandes se situent toujours à deux niveaux. Le premier concerne l'opportunité et les moyens d'une éventuelle intervention militaire. Côté allemand, le scepticisme face aux solutions militaires persiste. Ainsi, l'accord de coalition de 2018 laisse même supposer que Berlin insistera davantage sur la dimension civile durant les quatre prochaines années, annonçant notamment sa volonté de créer une « PESCO civile ». Le deuxième niveau concerne la question du cadre. Les Allemands – en dépit du discours sur l'Union européenne de la défense – n'ont en réalité que peu d'appétence pour une « vraie » Europe de la défense, qui pourrait avoir vocation à remplacer l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). Alors que Paris mise sur le pragmatisme et le « whatever works » afin d'atteindre ses objectifs quel que soit le cadre institutionnel, la préférence allemande pour l'OTAN reste intacte. Elle pourrait même s'amplifier au vu du recentrage de la politique de défense allemande sur la défense territoriale à l'horizon 2032.

## Des défis stratégiques en perspective

En d'autres termes, les différences en matière de culture stratégique entre la France et l'Allemagne persistent, voire tendent à s'accroître. À Berlin, on a mis du temps à comprendre que Macron, bien que pro-européen, n'est pas un président « post-moderne » à l'allemande, mais que son discours s'inscrit dans la continuité de la tradition gaullo-mittérandienne. Et à Paris, il ne semble pas toujours évident d'apprécier l'évolution de la culture stratégique allemande : évolution ne signifie pas convergence automatique avec les visions françaises. À cela s'ajoute l'incompréhension mutuelle et traditionnelle concernant le fonctionnement des deux systèmes politiques.

Afin de relancer l'Europe de la défense, Français et Allemands ont donc de nombreux obstacles à surmonter. Pour ce faire, il est tout d'abord crucial d'engager un véritable dialogue stratégique sur le rôle et la place de l'Europe dans le monde de demain. Aucun projet capacitaire et aucune coopération opérationnelle ne pourront remplacer des réponses communes aux questions fondamentales qui se posent non seulement à Paris et à Berlin, mais à l'ensemble de l'Union européenne.



# Trump et Macron : le pari de l'entente

**Laurence Nardon**

Après des débuts difficiles, les relations entre Donald Trump et Emmanuel Macron se sont améliorées. Peut-on en escompter des résultats bénéfiques pour la France, alors même que la relation franco-américaine demeure structurellement asymétrique ?

Les relations entre le président américain populiste, nationaliste et surtout imprévisible, et le président français, jeune, intellectuel et plutôt libéral, ne semblaient pas placées sous les meilleurs auspices. Leur première rencontre, à Bruxelles en mai 2017, a donné lieu à une poignée de main musclée que beaucoup ont interprétée comme l'établissement d'un rapport de force. Cependant, la présidence française a ensuite invité Donald Trump aux cérémonies du 14 Juillet à Paris. Le président américain s'est déclaré ébloui par le défilé militaire, auquel prenaient part des troupes américaines pour commémorer le centenaire de l'entrée en guerre des États-Unis dans la Première Guerre mondiale. Le président français sera l'hôte de son homologue américain du 23 au 25 avril 2018, dans le cadre de la première visite d'État de l'ère Trump.

## **Un contexte européen favorable à un rapprochement franco-américain**

Pour Paris, les relations avec Washington bénéficient d'un contexte européen très particulier. En effet, les deux autres grands alliés traditionnels des États-Unis en Europe sont en difficulté. La chancelière Angela Merkel a été affaiblie par la campagne législative puis un résultat électoral qui a laissé l'Allemagne sans gouvernement de septembre 2017 à mars 2018. Surtout, Theresa May n'a pas réussi à s'imposer comme interlocutrice privilégiée de Washington, ce qui constitue une rupture au regard de la « relation spéciale » entre les deux pays. Cette rupture est d'autant plus remarquable qu'elle se produit dans le contexte du Brexit, qui a vu la Grande-Bretagne succomber, tout comme les États-Unis, à une vague populiste. Quant aux pays d'Europe centrale, aujourd'hui proches

idéologiquement de l'Amérique de Trump, ils ont accueilli le président américain avec enthousiasme. Alors que les dirigeants polonais font l'objet de vives critiques au sein de l'Union européenne (UE), Washington pourrait chercher à renforcer le poids stratégique de Varsovie. Mais ces pays ne sont traditionnellement pas des alliés de premier rang.

Une possibilité s'est ainsi ouverte pour la France d'établir des relations fortes et uniques avec un leader américain peu estimé à l'étranger. Cette main tendue doit permettre de mener des discussions plus productives avec le président américain. Les points d'accord, sur la stratégie à mener en Syrie et en Irak, sur la Corée du Nord, ou sur le soutien au G5-Sahel pourront être renforcés, d'autant plus que les responsables militaires des deux pays s'efforcent de collaborer comme à l'ordinaire – y compris avec la Grande-Bretagne dans le cadre du « P3 ». Le couple franco-américain ainsi dessiné peut aussi peser plus lourd dans l'évolution des relations avec la Russie, vis-à-vis de l'Allemagne et de la Pologne, et dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN).

## Des points de désaccord persistants

Cette entente peut-elle aussi contribuer à résoudre les désaccords ? Comme le président Macron l'a dit à plusieurs reprises, le gouvernement français souhaite que les États-Unis reviennent sur leur décision de sortir de l'Accord de Paris sur le climat. Il souhaite également que les États-Unis continuent à soutenir l'accord sur le nucléaire iranien (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA). Plus récemment, la mise en place de tarifs douaniers américains sur l'acier et l'aluminium, et la riposte de l'UE, ont bien failli déclencher une guerre commerciale transatlantique.

Force est de constater que la parole française n'a pas eu d'impact sur la posture du président américain pour l'instant. En effet, ses décisions controversées ont été adoptées pour des raisons de politique intérieure, afin de prouver à son électorat la force de ses convictions idéologiques (anti-environnementales, protectionnistes, anti-Iran et pro-Israël). Il serait invraisemblable qu'il change d'avis alors que des élections de mi-mandat ont lieu en novembre 2018 aux États-Unis.

Il faudrait donc attendre fin 2018 ou début 2019 pour espérer une inflexion côté américain. Les possibilités d'une telle évolution, outre la versatilité du président Trump, tiennent à la présence de conseillers plus « raisonnables » dans son entourage. Sa fille Ivanka est sensible aux préoccupations environnementales ; le général James Mattis (secrétaire à la Défense) est conscient des risques liés à l'abandon du JCPOA.



L'*establishment* du Parti républicain est globalement favorable au libre-échange.

Cependant, le limogeage coup sur coup, en mars, du secrétaire d'État Rex Tillerson et du conseiller pour la sécurité nationale H. R. McMaster, plutôt modérés, et leur remplacement par Mike Pompeo et John Bolton, connus pour leurs positions intransigeantes voire interventionnistes, laisse mal augurer d'un rapprochement des positions française et américaine.

Le pari de l'Élysée semble donc devenu plus hasardeux, d'autant plus que le durcissement de l'équipe de politique étrangère américaine doit sans doute être appréhendé sur le long terme. Compte tenu de la faiblesse du Parti démocrate, de l'inexistence d'une opposition à Trump au sein du Parti républicain et de l'éloignement à ce stade des perspectives de destitution du président, la réélection du trublion de la Maison-Blanche en 2020 reste une hypothèse ouverte.



# France-Russie : les limites d'une coopération bilatérale

**Tatiana Kastouéva-Jean**

Les autorités russes n'ont de toute évidence pas misé sur les bons candidats lors des élections présidentielles françaises de 2017. En témoignent les sympathies ouvertement exprimées pour le candidat des Républicains François Fillon et l'accueil chaleureux de la présidente du Front national Marine le Pen par Vladimir Poutine à quelques semaines des présidentielles, alors qu'Emmanuel Macron a fait l'objet d'une campagne de diffamation et de dénigrement dans les médias russes. Néanmoins, le président russe a été le premier chef d'État accueilli par le président Macron dès son entrée en fonction, fin mai 2017 à Versailles.

Curieusement, l'accueil qu'Emmanuel Macron a réservé au président russe a comblé autant les critiques que les admirateurs de ce dernier. Le discours prononcé dans la galerie des Batailles marque une volonté ferme de défendre les valeurs démocratiques à travers le monde (y compris les droits des minorités, notamment ceux des homosexuels en Tchétchénie) et le rejet des ingérences (critiques formulées à l'encontre des médias russes RT et Spoutnik). En parallèle, des ouvertures ont été proposées sur la Syrie, l'Ukraine et les relations bilatérales. Moins d'un an plus tard, l'une des initiatives lancées à cette rencontre prend forme : le Dialogue de Trianon doit renforcer les échanges entre les sociétés civiles *via* une plate-forme numérique sur le thème de la « ville du futur » pour la première année.

## L'économie d'abord ?

Depuis la dégradation des relations entre la Russie et l'Occident (après l'annexion de la Crimée en 2014) et les difficultés de s'entendre sur des sujets stratégiques, les relations économiques sont devenues le pilier central des relations bilatérales, malgré les sanctions. Après une contraction de 35 % entre 2014 et 2015, le commerce franco-russe est reparti à la hausse. Depuis 2015, la France est le premier investisseur étranger en Russie (hors zones offshores) en termes de flux et le deuxième, après l'Allemagne, en termes de stock. Les sanctions ont évidemment freiné certains projets et rendu les banques françaises très

précautionneuses par crainte de représailles américaines ; cependant, aucune entreprise française (sur plus de 1 000 implantées en Russie) n'a quitté le pays.

Plusieurs coopérations économiques franco-russes ont une importance stratégique comme l'aérospatial, l'aéronautique civile ou l'énergie. En décembre 2017, Vladimir Poutine a inauguré en personne le projet Yamal LNG, dans lequel Total détient 20 % aux côtés du russe Novatek (50,1 %), du chinois CNPC (20 %) et du Fonds de la Route de la soie (9,9 %). Il se réalise grâce aux financements chinois, avec néanmoins une garantie de la France *via* la Coface. Total négocie désormais Arctique LNG 2, alors qu'Engie plaide pour la construction de Nord Stream 2. Dans une démarche classique, les milieux d'affaires cherchent à desserrer l'étau des sanctions que les autorités imposent pour des raisons stratégiques. Vladimir Poutine encourage évidemment la première tendance : en janvier 2018, à la rencontre avec des entrepreneurs français à Moscou, il vante les partenariats économiques avec la France et déclare s'attendre à la signature de nouveaux contrats au Forum économique de Saint-Petersbourg fin mai, où Emmanuel Macron a prévu de se rendre.

## Chemin de crête politique

Emmanuel Macron a aussi alimenté les espoirs d'amélioration des relations politiques avec la Russie en condamnant publiquement le néo-conservatisme souvent associé à la diplomatie de Nicolas Sarkozy ou de François Hollande, et en annonçant le retour à la « tradition gaullo-mitterrandienne ». Rien d'étonnant à ce que ses anciens détracteurs en Russie vantent désormais les qualités d'un homme d'État pragmatique, disposant d'une plus grande marge de manœuvre qu'une Angela Merkel – affaiblie par les dernières élections au Bundestag – pour faire évoluer les relations entre l'Union européenne (UE) et la Russie.

Les vœux russes risquent pourtant d'être déçus. Les évolutions positives dans les domaines économique et culturel ont lieu sur fond de blocage des principaux dossiers stratégiques qui dépassent de loin le cadre bilatéral et touchent aux alliances clés pour la France : UE, tandem franco-allemand, Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et relation transatlantique. L'objectif déclaré en matière de politique internationale du président français ressemble à celui de Vladimir Poutine lors de son troisième mandat : ramener son pays au centre du jeu diplomatique international. Or, les méthodes sont différentes : pour la Russie cela passe par l'opposition frontale au camp occidental, voire son affaiblissement,

alors que pour Emmanuel Macron – élu avec un agenda européen – cela passe au contraire par son renforcement.

La relation bilatérale franco-russe avancera donc tant qu'elle ne met pas en péril les alliances et ne menace pas de marginaliser la France au sein de l'Occident. Des inquiétudes subsistent au sein des administrations françaises sur l'utilisation de l'outil militaire, les méthodes russes de « guerre hybride » et l'évolution de la posture nucléaire de la Russie, ainsi que les blocages qu'elle crée au sein du Conseil de sécurité des Nations unies par l'usage répété de son droit de veto. La conversion des avancées économiques et sociales bilatérales en avancées politiques et stratégiques multilatérales n'aura rien d'automatique. *A fortiori* dans le contexte de regain de tensions suite à l'empoisonnement de l'ancien espion russe Sergeï Skripal à Londres, et à l'attaque chimique à Douma, dans la Ghouta orientale, qui avait fait 48 morts, dont des enfants. Or, le défi pour le président français reste précisément d'afficher des résultats positifs sur les deux dossiers les plus médiatisés, la Syrie, mais aussi l'Ukraine, et ceci dans un cadre multilatéral avec ses partenaires. Dans le cas contraire, ces dossiers nourriront les courants souverainistes, eurosceptiques et anti-américains dans la société française qui plaident pour un « grand tournant » vers la Russie. Ils devraient chercher à s'exprimer et à se structurer lors des prochaines élections européennes.



# Moyen-Orient : implication tous azimuts

**Dorothee Schmid**

Emmanuel Macron était attendu sur le Moyen-Orient où la présence française est mise à mal par un contexte extrêmement conflictuel et évolutif. Chaque président français imprime sa marque sur ce dossier : après un Nicolas Sarkozy offensif, taxé par ses adversaires de néo-conservatisme, François Hollande était apparu en retrait, accablé par la crise syrienne qui avait assombri sa fin de mandat. La France peinait à prendre la mesure des enjeux sociétaux surgis avec les printemps arabes de 2011 et à s'ajuster aux nouveaux rapports de force dans la région.

## Nouvel élan, posture classique

Le fondateur de *La République en marche* se présentait comme un homme nouveau, décidé à assumer d'indispensables responsabilités : incarnation du changement générationnel, partisan du concret, prêt à des ruptures de ton que symbolisaient notamment des propos de campagne fortement débattus sur la colonisation française en Algérie (un « crime contre l'humanité »). Les intentions énoncées dans son programme révélaient pourtant une posture assez classique : prenant acte de l'instabilité générale et intégrant la possibilité de nouvelles crises, la France devait « retrouver sa place » au Moyen-Orient. L'énergie présidentielle s'y est effectivement déployée sans compter depuis un an, déclinant le style Macron sur des terrains difficiles.

Le président « jupitérien » s'y montre plutôt à l'aise. Le Moyen-Orient impose aux hommes politiques français un test de personnalité car la diplomatie y repose sur la proximité des relations. Souplesse, mais aussi fermeté et capacité de projection stratégique sont désormais nécessaires puisque la France s'est militairement engagée dans des opérations dont l'issue est incertaine (Irak, Syrie). Emmanuel Macron s'est montré hyperactif, navigant avec rapidité d'un dossier à l'autre, saisissant toutes les opportunités de se rendre utile – et de le faire savoir. Après le coup d'éclat de la rencontre inter-libyenne organisée en juillet 2017 à La Celle-Saint-Cloud, l'opération la plus photogénique est le sauvetage *in extremis*

du Premier ministre libanais Saad Hariri, exfiltré en novembre de Riyad où il subissait une séance de rééducation saoudienne. Le président s'est personnellement impliqué et le déjeuner organisé dans la foulée à l'Élysée, sous l'œil des caméras, illustre son désir d'exposition : une médiation sans discrétion.

## La diplomatie économique en tête

Le moderniste-réformiste qu'est Macron se devait aussi de faire le tri, si ce n'est dans le lourd héritage de la « politique arabe de la France », au moins dans les choix de ses prédécesseurs. Dans le Golfe, après le Qatar et l'Arabie Saoudite, la France de Macron a choisi comme champion les Émirats arabes unis (EAU), décrits comme « l'épicentre de ce monde où la globalisation s'accélère ». L'aboutissement du projet du Louvre Abou Dhabi, fin 2017, symbolise de manière spectaculaire le dépassement des vieux réflexes orientalistes. Une certaine aisance affichée avec l'Égypte entérine aussi le dépassement du débat post-révolution : on donne sa chance au nouveau régime, qui affirme sa fermeté contre le terrorisme islamiste. Si des critiques y voient un soutien à la réaction, l'expérimentation politique se dessine ailleurs : l'idée de confier le sort des djihadistes français capturés à Raqqa aux autorités non reconnues du Rojava fait polémique.

Le président est aussi un réaliste capitaliste, attaché à la diplomatie économique. Infrastructures, avions civils, armement : l'éventail de l'offre française est présenté partout où la demande s'exprime au Moyen-Orient. Paris réussit ainsi, après la crise du Golfe de juin 2017, le tour de force de continuer à fournir des armes à l'Arabie Saoudite, aux EAU et à l'Égypte d'un côté, au Qatar de l'autre. Les contextes post-conflits sont considérés comme des opportunités : lors de la conférence de reconstruction de l'Irak de février 2018, Jean-Yves Le Drian a exprimé sa confiance absolue dans les potentialités d'un marché pourtant encore fragile.

## Peut-on parler à tout le monde et de la même manière ?

Les qualités et les limites de la méthode Macron sont déjà visibles. Le président revendique de « parler à tout le monde », mais la diplomatie du « en même temps » est fragile dans les situations de tension aiguë. La position française est inconfortable sur l'Iran, entre défense de l'accord nucléaire et discussion obligée sur la montée en puissance militaire de Téhéran. Sur la Syrie, beaucoup anticipaient un rééquilibrage pro-Assad mais Paris prend plutôt la tangente, réaffirmant sur le chimique une ligne



rouge difficile à faire respecter, et s'accrochant à un discours humanitaire qui masque à la fois un manque de moyens et une certaine indécision politique. Emmanuel Macron s'est montré plus ferme avec Tayyip Erdogan qu'avec Abdel Fattah Al-Sissi sur la question des droits de l'homme ; mais la nécessaire coordination en Syrie contraint l'Élysée à calibrer ses propos sur l'opération militaire de la Turquie à Afrine. La France apparaît ainsi piégée par les obligations de la puissance au Moyen-Orient, tout en étant moins active sur le Maghreb – où l'urgence tunisienne valide une approche solidaire à ce stade un peu creuse.



# **Macron et l’Afrique : nouvelle approche pour un changement d’époque**

**François Gaulme**

Les premiers mois du quinquennat d’Emmanuel Macron révèlent deux orientations en apparence contradictoires mais stratégiquement complémentaires vis-à-vis de l’Afrique : le maintien de l’approche sécuritaire de son prédécesseur au Sahel et l’amorce d’une réforme en profondeur de l’aide au développement.

Rien n’illustre mieux l’évolution actuelle des relations franco-africaines que l’importance symbolique prise par Ouagadougou, modeste capitale d’un petit pays enclavé, le Burkina Faso. Cette ville a été choisie par le nouveau président pour y affirmer, le 27 novembre 2017, devant un public d’étudiants, sa rupture avec la « politique africaine de la France » et présenter de nouvelles options inspirées par un « Conseil présidentiel pour l’Afrique » issu de la société civile, notamment dans les domaines culturels et sportifs. Mais le 2 mars 2018, après l’attaque terroriste contre l’ambassade de France et l’état-major de l’armée nationale dans la capitale burkinabè, Emmanuel Macron a dû rappeler son soutien personnel à l’opération militaire Barkhane, lancée par François Hollande et appuyée depuis 2014 par une nouvelle coalition sahélienne, les pays du « G5 » (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad).

## **Les relations franco-africaines sous le signe de la sécurité**

La confirmation de la dominante sécuritaire et sahélienne des relations franco-africaines est le signe d’un changement d’époque : Emmanuel Macron est le premier président français ayant eu à décider, dès son entrée en fonction, de maintenir ou non un déploiement terrestre et offensif de plus de 4 000 hommes sur un théâtre d’opérations africain. La spécificité de la relation postcoloniale entre la France et ses anciennes possessions africaines, dont les deux traits caractéristiques restent le soutien militaire

direct et la garantie monétaire de la valeur du franc CFA, a ainsi changé non pas de nature profonde mais de traduction concrète.

L'acceptation sans hésitation apparente de l'héritage militaire de François Hollande par le nouveau président tient sans doute d'une forme de réalisme dans l'appréciation de la situation sécuritaire actuelle au sud du Sahara alors que la confrontation semble plus incertaine. La recomposition des réseaux favorise l'ubiquité de la menace terroriste qui peut frapper en n'importe quel point sur un continent en pleine transformation, où la démographie explose, encourageant conflits et migrations de toutes sortes sur des espaces difficiles à contrôler. De la même manière, Emmanuel Macron semble reprendre la vision sécuritaire des questions migratoires de son prédécesseur.

## La réforme de l'aide au développement

Pour autant, le nouveau président de la République ne s'est pas contenté de gérer les urgences sécuritaires de la zone où l'influence française reste la plus forte, l'Afrique de l'Ouest. Il applique déjà de manière volontariste une vision rénovée des relations franco-africaines à travers la réforme de l'aide au développement. Le discours de Ouagadougou puis les décisions prises à Paris en février 2018 dans ce domaine témoignent d'un agenda réformateur ambitieux. Pour la première fois depuis le début de la V<sup>e</sup> République, le président n'a pas de ministre chargé du développement et les nouvelles inflexions sont transmises directement de l'Élysée à l'Agence française de développement (AFD), organisme technique et non politique. Celles-ci s'articulent ainsi : une approche continentale de l'Afrique, sans séparer désormais zone subsaharienne et Afrique méditerranéenne ; priorité sectorielle de la « sécurité » (au sens large de « sécurité humaine » des agences de développement), de la justice et de l'éducation ; recours accru aux organisations non gouvernementales (ONG) dans une mise en œuvre plus rapide et plus proche des populations. L'aide française se normalise par rapport à celle d'autres donateurs : elle visera d'abord les pays pauvres et les « États et sociétés fragiles » par une politique de dons, ce qui n'était pas le cas auparavant où les prêts étaient largement favorisés. La complémentarité des « 3D » (Diplomatie, Défense et Développement) sera aussi réaffirmée avec plus de force, l'aide au développement devant prendre le relais de l'action militaire en vue d'une paix durable.

Si le renouvellement de la réflexion sur le développement est indéniable, le volet diplomatique des relations franco-africaines reste sans doute aujourd'hui le moins lisible. Le lourd système des sommets franco-

africains paraît essoufflé et totalement inadapté au changement d'époque. Rien ne se dessine encore pour éventuellement le remplacer, sous la conduite d'un président qui semble vouloir dépasser les rapports privilégiés avec une classe dirigeante garante de relations protocolaires d'État à État. Par ailleurs, même si le terme de diplomatie économique est toujours utilisé, il semble que les priorités ne sont pas tout à fait les mêmes que sous François Hollande et Laurent Fabius. En effet, les discours laissent désormais entendre une priorité au soutien des petites et moyennes entreprises.



# Constance et diversification de la politique asiatique de la France

**Alice Ekman, Françoise Nicolas, Céline Pajon et John Seaman**

Au terme de sa première année au pouvoir, la politique asiatique du président Macron tarde à se dessiner avec précision, tant la priorité a été donnée à l'Europe, et dans une moindre mesure à l'Afrique. Certains discours présidentiels suggèrent toutefois que les grands principes de la politique extérieure macronienne s'appliquent aussi à l'Asie : sécurité qui se conjugue avec la stabilité du monde ; indépendance qui impose de revisiter les termes de la souveraineté y compris européenne ; influence qui va de pair avec la défense des biens communs universels.

La France doit donc être présente et peser sur les grands dossiers régionaux. Puissance nucléaire et membre du Conseil de sécurité, la France a pris une position ferme sur la question nord-coréenne, en appelant à sa dénucléarisation, à la stricte application des sanctions internationales et en engageant ses partenaires européens à prendre des mesures additionnelles pour conduire Pyongyang à la table des négociations. Cela tout en décourageant les mesures unilatérales qui pourraient accroître l'instabilité. L'appel français à davantage de multilatéralisme, autre axe majeur de la politique extérieure macronienne, s'applique également à la région, du dossier nord-coréen aux différends territoriaux en mer de Chine du Sud – la France soulignant l'importance de respecter les traités internationaux et d'aborder conjointement et diplomatiquement la résolution des crises. Paris a également rappelé le principe de résolution diplomatique des crises face à la détérioration de la situation des Rohingyas en Birmanie, et incité les Nations unies à intervenir pour mettre un terme aux opérations militaires, permettre l'accès humanitaire et rétablir le droit.

La France appelle enfin les pays de la région à une résolution multilatérale d'enjeux fondamentaux, dépassant la seule région, tels que la lutte contre le réchauffement climatique (soutien apporté par la Chine mais aussi par l'Inde pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat)

et le terrorisme islamiste (organisation d'une conférence de mobilisation contre le financement du terrorisme, associant plusieurs pays asiatiques).

## La Chine, partenaire de premier plan

Le président Macron a ouvert le chapitre asiatique de son quinquennat en se rendant en Chine en tout début d'année pour un voyage officiel de trois jours. Profitant de la vacance de pouvoir en Allemagne, il s'est affiché à Pékin comme le leader d'une Europe plus ambitieuse. Ce déplacement, comme la majorité des autres effectués à l'étranger au cours de l'année écoulée, fut pour la diplomatie française l'occasion de réaffirmer la position de premier plan de la France, mais aussi de l'Europe, sur la scène internationale.

Prenant acte de l'existence du projet chinois de Nouvelles routes de la soie, le président a explicitement fait savoir qu'il attendait davantage de réciprocité dans le développement de ce projet, et, plus généralement, dans l'accès au marché chinois, ainsi que le respect de conditions de concurrence équitables. La fermeté de ton du président et de ses ministres sur les questions économiques annonce une défense réaliste et pragmatique des intérêts français dans les prochaines années, alors qu'Emmanuel Macron envisage de se rendre en Chine « au moins une fois par an ».

Cette approche se décline actuellement au niveau européen : aux côtés de l'Allemagne et de l'Italie, la France a pris l'initiative de promouvoir un dispositif européen de contrôle des investissements étrangers (non européens) pouvant porter atteinte à la sécurité nationale et l'ordre public. Bien que la Chine ne soit pas la cible unique d'une telle mesure, le constat d'une plus grande convergence entre la stratégie industrielle formulée par Pékin et les investissements chinois à l'étranger – notamment dans la haute technologie ou encore certaines infrastructures critiques en Europe – commence à susciter des questionnements et inquiétudes dans un nombre croissant d'États membres. Même si des divergences persistent, les positions vis-à-vis de Pékin des pays d'Europe de l'Ouest ont tendance à converger depuis deux ans, que ce soit sur la stratégie d'investissement chinoise, sur le projet des Nouvelles routes de la soie, ou encore sur le refus d'octroyer à la Chine le statut d'économie de marché. L'évolution du contexte politique en Chine, et le non-respect des droits de l'homme, est également une source d'inquiétude croissante à Bruxelles et dans plusieurs capitales européennes.



## Diversification des partenariats

Même si Pékin est un partenaire incontournable de Paris, le souci de diversification des partenariats, amorcé sous la présidence de François Hollande, a été réaffirmé par Emmanuel Macron, notamment à l'occasion de son discours pour le Nouvel an lunaire le 16 février 2018.

Tout d'abord, la France se pose en partenaire privilégié des grands pays que sont l'Inde, l'Australie, mais aussi le Japon pour soutenir les initiatives de sécurité collective dans la région, et envoie sa Marine participer à des exercices communs visant à promouvoir la liberté de navigation dans la région. Paris appuie la vision d'un espace indo-pacifique « libre et ouvert » proposé par Tokyo et approuvé par Washington, ainsi que le dialogue stratégique quadrilatéral relancé en novembre 2017 par Tokyo, New Delhi, Washington et Canberra sans toutefois s'y joindre formellement, soucieuse qu'elle est de préserver son indépendance stratégique. De fait, la France est aujourd'hui l'un des seuls pays européens (avec le Royaume-Uni) à pouvoir prétendre être un acteur de sécurité en Asie, compte tenu de ses capacités de projection militaire dans la région, et des partenariats stratégiques et d'armements consolidés avec plusieurs pays de la région. À en croire les déclarations officielles, la diplomatie française ambitionne aussi de renforcer ses relations avec l'Indonésie, la Corée, le Vietnam, Singapour et la Malaisie dans les prochaines années mais il est aujourd'hui trop tôt pour savoir la forme que prendront les relations avec ces partenaires. Les visites du président Macron dans la région (notamment en Inde début mars, puis au Japon ensuite) et celles de ses homologues asiatiques à Paris prévues pour les prochains mois (notamment celle du président sud-coréen Moon Jae-In) devraient permettre de clarifier la politique asiatique de la France.



**ifri** institut français  
des relations  
internationales