

Question d'Europe
n°241
21 mai 2012

Justin Vaïsse

Senior Fellow,
The Brookings Institution

Les relations franco-américaines après l'élection de François Hollande

Résumé :

L'élection présidentielle française a été relativement peu suivie aux Etats-Unis, où, par ailleurs, une préférence pour la « continuité », incarnée par le président sortant, a semblé dominer chez les hauts responsables. En effet, la présidence de Nicolas Sarkozy avait été marquée par d'excellentes relations entre France et Etats-Unis. Dans un tel contexte, si les positions du nouveau président François Hollande sur les questions du retrait des troupes d'Afghanistan et de la défense anti-missile risquent de constituer des points de désaccord avec les Etats-Unis, son principal atout auprès des dirigeants américains est son clair engagement en faveur d'une politique européenne plus favorable à la croissance. Cette position obtient en effet le soutien d'une administration Obama inquiète face à la situation économique européenne et à ses possibles répercussions de l'autre côté de l'Atlantique.

On aurait mauvais jeu de blâmer les Américains pour le manque d'intérêt qu'ils ont montré à l'endroit de l'élection présidentielle française de 2012[1]: jusqu'aux dernières semaines, elle n'a pas passionné les Français eux-mêmes et l'on a craint, pendant longtemps, une abstention[2] massive. Reste que peu d'articles sérieux sont parus sur le sujet aux Etats-Unis, peu de reportages détaillés, par exemple sur les principaux candidats, et quand ils ne racontaient pas un peu n'importe quoi[3] (ainsi, l'idée que les attentats de Toulouse auraient "sauvé"[4] la campagne de Nicolas Sarkozy a été particulièrement répandue[5], alors qu'un simple regard sur la courbe des sondages suffisait à montrer sa fausseté), le tableau qu'ils dépeignaient était déprimant. C'était celui d'une France au tissu social déchiré[6], entrée dans une phase de déni[7] de la réalité économique désastreuse qui était la sienne dans une Europe qui plonge, et dont le président aux abois agitait[8] les passions xénophobes en jouant[9] lui aussi la lutte des classes pour se tirer de son mauvais pas électoral. Quant au candidat socialiste, il était censé mener le pays au suicide[10] avec sa proposition de tranche[11] supérieure d'impôt à 75%. En 2007, les choses étaient différentes: le candidat Nicolas Sarkozy piquait la curiosité des médias et faisaient vendre des articles (comme en France), Ségolène Royal intriguait, et l'Amérique avait prêté beaucoup plus d'attention à la course présidentielle française.

Comme si cela ne suffisait pas, l'Amérique est elle-même en période de campagne des primaires républicaines, si bien que la France et l'Europe sont utilisées comme repoussoirs par de nombreux candidats: Newt Gingrich stigmatise[12] Mitt Romney parce qu'il parle français comme John Kerry, cet autre libéral du Massachusetts (alors que Newt lui-même parle[13] français), et Romney accuse Obama de vouloir transformer l'Amérique en deuxième Europe[14] décrite comme "faible, socialiste, pitoyable, et, comparée avec le rayonnant modèle américain, dépourvue d'inspiration". Quant à Rick Santorum, il a déclaré[15] que pas une fois la France n'avait soutenu les Etats-Unis au cours des vingt dernières années sur la scène internationale – une façon de s'en prendre à la naïveté supposée de Barack Obama qui a déclaré, lors d'une rencontre avec le Premier ministre [sic] Nicolas Sarkozy, que la France était le meilleur allié des Etats-Unis.

Du reste, c'est précisément cette bonne entente franco-américaine qui explique que l'Administration, de son côté, n'ait pas été spécialement encline au changement. Pour tout dire, elle votait Nicolas Sarkozy. Ce n'est pas simplement qu'elle savait ce qu'elle perdrait en cas de défaite de ce dernier sans savoir au juste ce qu'elle gagnerait avec un François Hollande à l'Elysée. C'est que la coopération franco-américaine a été, pendant quatre

1. Il s'agit ici d'une version remaniée d'un texte initialement paru dans le cadre d'un « Dossier du CERI », consacré à « La campagne présidentielle française de 2012 au prisme de l'externe », sous la direction de Christian Lequesne. Nous le remercions vivement de son aimable autorisation à reprendre ce texte.

2. <http://www.lejdd.fr/Election-presidentielle-2012/Actualite/Une-majorite-des-Francais-ne-veulent-pas-un-duel-Hollande-Sarkozy-499005?from=cover>

3. <http://edition.cnn.com/video/>

4. <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2012/04/01/how-a-terror-attack-saved-french-president-nicolas-sarkozy.html>

5. http://www.foreignaffairs.com/features/letters-from/a-bizarre-political-comedy?cid=nlc-this_week_on_foreignaffairs_co-040512-a_bizarre_political_comedy_2-040512

6. <http://www.foreignaffairs.com/articles/137370/mira-kamdar/a-leser-france?page=show>

7. <http://www.economist.com/node/21551478>

8. http://www.nytimes.com/2012/03/15/opinion/mr-sarkozy-on-the-low-road.html?_r=4&ref=opinion

9. http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/04/06/sarkos_romney_problem

10. <http://www.lonerepublic.com/french-presidential-candidate-francois-hollande-wants-75-percent-tax-on-millionaires/>

11. <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/n/a/2012/04/02/international/i231821D50.DTL&type=politics>

12. <http://dailycaller.com/2012/01/12/newt-web-ad-the-french-connection/>

13. <http://clesnes.blog.lemonde.fr/2012/01/19/gingrich-et-lelectri-cite-de-france/>

14. <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/americas/united-states/120111/mitt-romney-blasts-obama-europe-new-hampshire-speech>

15. <http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2012/feb/22/rick-santorum/rick-santorum-says-you-cant-name-one-time-last-20/>

ans, très bonne sur la plupart des dossiers qui comptent pour Obama. Sur l'Iran, Sarkozy a repris la ligne ferme de Jacques Chirac qui remontait à 2002, et l'a encore durcie – calculant que des sanctions renforcées permettraient d'arriver à un compromis et d'éviter des frappes américaines ou israéliennes au lieu de les légitimer comme cela avait été le cas, grosso modo, pour l'Irak. Ce faisant, il s'est placé en aiguillon des Européens, par exemple pour les sanctions imposées par l'Union européenne, et a facilité la tâche de l'Administration, notamment vis-à-vis des Israéliens, quitte à la bousculer sur sa droite avec une position plus proche du Congrès et, notamment, de la Chambre des représentants républicaine que de l'Exécutif, par exemple concernant les sanctions contre la banque centrale de Téhéran.

Un très bon niveau de coopération a également été atteint avec l'opération en Libye en 2011. Cela n'a pas été sans frictions, notamment dans les premières semaines. La France ne souhaitait pas voir l'OTAN s'impliquer, alors que du point de vue d'Obama, qui ne voulait pas d'une nouvelle guerre américaine au Moyen Orient, c'était la meilleure façon de placer les Etats-Unis en situation de retrait plutôt que de commandement opérationnel direct comme c'était le cas du 19 mars aux premiers jours d'avril 2011. Mais la pression des Etats-Unis et des partenaires européens, notamment l'Italie, a eu raison des préférences françaises et a permis le fameux "leadership from behind" par le truchement de l'OTAN qu'Obama appelait de ses vœux, tout en rejetant ce slogan particulier. Sur la Syrie, Obama et Sarkozy étaient aussi sur la même ligne – les ouvertures de Paris vers Damas au début de son mandat, qui n'étaient pas du goût de l'Administration, ayant cessé avec le déclenchement du cycle manifestations / répression en 2011 – même si c'est une ligne politique très contrainte, à la fois par le Conseil de Sécurité, par les réalités sur le terrain et la méfiance d'Obama en année électorale.

Le retour dans le commandement militaire intégré de l'OTAN a permis, au minimum, un apaisement général des suspicions contre la défense européenne, et là encore, les positions de l'Administration Obama et de la France ont été très proches. C'est le gouvernement britannique de David Cameron qui se retrouve isolé, plus atlantiste que l'Amérique, sur des questions comme le quartier général européen, que défendent aussi les Allemands et les Polo-

nais – alors que les Américains soutiennent tout ce qui peut contribuer à maintenir un effort de défense européen conséquent. On a assisté, au cours des dernières années, à un affaiblissement de la relation spéciale anglo-américaine, à une sorte de désillusion en raison de l'usure de la capacité militaire britannique et de frictions spécifiques sur l'Irak et l'Afghanistan, et de scepticisme grandissant sur la stratégie de Londres vis-à-vis de l'Europe. Si le Royaume-Uni se marginalise dans l'Union européenne, comme en décembre 2011 avec le Pacte budgétaire européen, elle ne peut plus servir de pont transatlantique, de représentant de la sensibilité atlantiste et libérale pour équilibrer le couple franco-allemand.

Car au-delà de la bonne coopération bilatérale franco-américaine sur nombre de sujets moyen-orientaux ou globaux comme le G20 en 2011, Washington, adaptant son approche aux transformations des équilibres européens suite à la crise de l'Euro (faiblesse de Bruxelles, marginalisation de Londres, ascension de Berlin) a vu la France comme utile contrepoids aux tendances déflationnistes d'Angela Merkel. Obama et Sarkozy se sont retrouvés alignés à de nombreuses reprises au cours de la crise – en faveur, par exemple, d'un pare-feu plus important, d'une intervention plus directe et robuste de la BCE, d'une relance économique, etc. – et Washington comptait sur la France pour corriger les effets dépressifs du "remède allemand". C'est d'autant plus important que la réélection d'Obama dépend de l'économie, et que le scénario le plus craint par son équipe de campagne est celui d'une rechute brutale de l'Europe.

Mais justement, si François Hollande trouvait grâce aux yeux de la Maison Blanche avant l'élection, c'était sur ce seul point. Nicolas Sarkozy, par réalisme, a dû "coller" aux positions d'Angela Merkel sur le Pacte budgétaire européen. Du coup, dès l'accord conclu au mois de décembre 2011, le candidat socialiste a annoncé son intention d'en demander la renégociation s'il était élu, pour y ajouter, a-t-il précisé, un volet croissance. Or, depuis ce temps, les prévisions d'activité européenne ont été revues à la baisse pour cette année (stagnation pour l'Union européenne et recul de 0,3% pour la zone euro en 2012, avec de très nombreux pays en récession), et la plupart des acteurs et observateurs – marchés, milieux patronaux, gouvernements européens – ont souligné l'insuffisance d'une

approche uniquement centrée sur la discipline budgétaire, et la nécessité de ne pas étouffer l'activité, ce qui pourrait relancer la crise de l'Euro de façon dramatique. Si François Hollande était élu, il lui était plus naturel d'obtenir un nouvel accord européen, sous une forme de protocole additionnel par exemple, visant à soutenir la croissance (même auprès des leaders conservateurs comme Mariano Rajoy qui l'ont boudé, et avec l'aide du SPD dont Merkel a besoin pour ratifier le Pacte) qu'à Nicolas Sarkozy – ce qui était vu de façon très favorable par la Maison-Blanche.

Par ailleurs, le candidat socialiste a pris soin, d'envoyer des signaux rassurants à Washington au mois de mars, par l'entremise de deux de ses proches, Jean-Yves Le Drian (Président de la région Bretagne et responsable des questions de défense dans la campagne, nommé depuis Ministre de la Défense) et Jean-Pierre Bel (Président du Sénat). Il a annoncé la continuité sur les dossiers iranien et syrien, de même que sur l'OTAN. Si François Hollande s'était opposé à la réintégration complète du commandement militaire, et a annoncé un exercice de bilan coût / avantage de cette initiative dès ses premiers mois en tant que président s'il est élu, il n'entend pas la remettre en cause et envisager un nouveau retrait. Le budget de la défense ne connaîtra pas de chute brutale, même s'il sera mis à contribution pour réduire les déficits. Un nouveau Livre Blanc, a annoncé le candidat, prendra en compte l'évolution de la stratégie américaine, telle qu'annoncée dans la nouvelle revue[16] stratégique américaine de janvier 2012.

Concernant les dossiers où les promesses du candidat pouvaient heurter de front les intérêts américains (davantage que les positions françaises actuelles), François Hollande a fait valoir une méthode. Capitalisant sur les irritants créés par une diplomatie française parfois imprévisible, voire impulsive (de la position en faveur des Palestiniens à l'ONU et du vote à l'UNESCO sur ce thème à l'automne 2011 jusqu'à l'annonce surprise d'un retrait anticipé des troupes d'Afghanistan après la mort de quatre soldats français en janvier 2012, beaucoup d'initiatives françaises ont été prises sans consulter Washington), il a mis en avant ses aspects "anti-Sarkozy": lui sera lisible et prévisible pour ses partenaires.

C'est de cette façon qu'il entendait, en cas d'élection, réduire les frictions sur deux dossiers qui posaient vraiment problème à l'Administration Obama: l'Afghanistan et la

défense anti-missile. Il est vrai que François Hollande a depuis longtemps annoncé qu'il entamerait le retrait des troupes combattantes d'Afghanistan dès son élection, afin qu'il soit effectif avant la fin 2012[17] – soit deux ans plus tôt que l'accord scellé à l'OTAN et un an plus tôt que la date annoncée par Sarkozy (le Secrétaire à la Défense Leon Panetta a également annoncé en février que les soldats américains feraient une transition du combat à l'entraînement en 2013). Même si les problèmes logistiques risquent de rendre cette promesse difficile à tenir de toutes façons, cela pose un vrai problème pour l'Administration – un problème militaire modeste, un vrai problème du point de vue de l'Alliance atlantique. De même, le candidat a exprimé son scepticisme sur le système anti-missile d'Obama (Phased Adaptive Approach), pour des raisons tant budgétaires que stratégiques (mise en cause au moins partielle de la dissuasion nucléaire qui coûte déjà très cher), et même si la défense anti-missile a été adoptée comme mission centrale de l'OTAN au sommet de Lisbonne en 2010. A travers ses émissaires, le candidat Hollande a assuré l'Administration de sa volonté de ne pas mettre Obama en difficulté au sommet de l'OTAN à Chicago les 20-21 mai, qui marque un temps fort de sa propre campagne de réélection pour les questions internationales.

Ces gestes de bonne volonté n'ont pas été suffisants, semble-t-il, pour contrebalancer la préférence de la Maison-Blanche pour la continuité. Le 12 avril, à dix jours du premier tour, Obama a autorisé la diffusion en France des premières minutes de sa vidéoconférence[18] avec Nicolas Sarkozy, au cours de laquelle il lui a déclaré "J'admire la rude bataille que tu conduis" – ce à quoi Sarkozy a répondu un optimiste mais peu prophétique "Nous allons gagner, Monsieur le Président... vous et moi." Barack Obama aurait eu de bonnes raisons de s'abstenir d'un tel geste: il était douteux que cela fasse vraiment gagner beaucoup de voix au Président français, alors que cela allait clairement déplaire à son concurrent socialiste, favori des sondages, et à ses équipes. C'est sans doute la fidélité personnelle à Nicolas Sarkozy qui l'a emporté dans cette affaire, même s'il était connu que les deux hommes n'étaient pas intimes, et que leur relation, excellente sur le plan politique, n'avait jamais atteint le degré de confiance et de proximité personnelle souhaitée par Sarkozy.

16. <http://www.white-house.gov/the-press-office/2012/01/05/remarks-president-defense-strategic-review>
17. <http://francoishollande.fr/actualites/grand-discours-sur-la-defense-nationale-le-11-mars/>
18. <http://api.dcloud.net/player/pubpage/4e7343f894a6f677b10006b4/4f86ee1294739948c5000231/4ecaa97834d24d6999780ba614fc44cc?wmode=transparent>

A présent que François Hollande est élu, quelle est la réaction de Washington? Obama a tenté de rattraper le temps perdu en étant l'un des premiers à appeler François Hollande dès le soir du 6 mai. Quelques jours plus tard, il a envoyé^[19] deux représentants francophones et francophiles, Phil Gordon (Secrétaire d'Etat adjoint pour l'Europe et l'Eurasie) et Tony Blinken (conseiller de sécurité du Vice Président Biden) non pas seulement pour parler des sujets qui fâchent comme l'Afghanistan (où un compromis s'est vite dessiné), mais aussi pour faire un tour d'horizon des dossiers internationaux. Parmi ces dossiers, c'est évidemment la crise de l'euro qui continue de préoccuper le plus la maison blanche, compte tenu de l'incertitude qui pèse sur la situation grecque. Comme prévu, Obama a penché du côté du nouveau consensus européen en faveur de la croissance incarné par François Hollande. Le 10 mai, à Seattle, il avait déclaré^[20] que si l'Europe était dans une situation difficile, c'est qu'elle n'avait pas pris les mesures décisives de relance économique qu'il avait lui-même prises en 2009 – une déclaration qui ignore d'ailleurs la spécificité de la situation américaine, où il est bien plus facile (et nécessaire) de creuser le déficit en temps de crise qu'en Europe, compte tenu du flux d'investissement soutenu et du soutien explicite de la banque centrale des Etats-Unis à son gouvernement.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la rencontre bilatérale entre Obama et Hollande le 18 mai ait

non seulement été cordiale (70 minutes d'entretien, dont 20 en strict tête-à-tête: il s'agissait de rattraper le temps perdu), mais qu'elle ait aussi fait ressortir la convergence de vues entre les deux présidents sur la crise de l'Euro, en faveur d'un meilleur équilibre entre discipline et relance. De même, le sommet du G8 à Camp David, commencé le soir même par un dîner et poursuivi le lendemain, a accouché d'un communiqué^[21] qui met clairement le cap sur la croissance (tout en évoquant évidemment l'importance de la consolidation fiscale). Bien sûr, Obama ne peut aller trop loin: il ne peut pas isoler Angela Merkel, il ne peut pas non plus paraître s'ingérer ou faire la leçon aux Européens alors que les Etats-Unis n'ont pas les moyens financiers ou politiques d'intervenir de façon décisive dans cette crise. Il n'en reste pas moins que pour préserver ses chances de réélection, il est naturellement porté à privilégier la relance plutôt que l'austérité, afin d'éviter le scénario cauchemard d'une chute brutale de la croissance en Europe qui contaminerait les Etats-Unis au cours de l'été. Si bien que pour les premiers mois du mandat de François Hollande, qui est en position clé pour faire advenir un accord européen dans ce sens, il restera, à n'en pas douter, un allié du président français – jusqu'à en oublier Sarkozy l'Américain.

Justin Vaïsse

Senior Fellow, The Brookings Institution

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.