

Chapitre 5 / LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE NICOLAS SARKOZY RUPTURE DE FOND OU DE STYLE ?

Sophie Meunier

L'activisme de la France dans les affaires internationales sous la présidence Sarkozy s'est-il traduit par une influence nationale grandissante et une voix amplifiée dans le monde, ou est-il au contraire le reflet d'un pays dont la capacité de manœuvre diplomatique est désormais marginalisée et à qui il ne reste que l'omniprésence pour que sa politique étrangère se fasse remarquer ? Ce chapitre analyse le changement de style et de procédure opéré par le président Sarkozy en politique étrangère, tout en insistant sur l'existence de continuités certaines dans la substance et les grands axes de l'action extérieure de la France. Il examine tout particulièrement trois caractéristiques de la politique étrangère sous Sarkozy en matière de procédure, de politique et d'intérêts : un domaine encore plus réservé par la présidence ; une politique réflexive mais pas réfléchie ; une certaine confusion sur les intérêts nationaux.

Mots clés : diplomatie – domaine réservé – intérêt national – présidence – politique étrangère.

L'image, fièrement reproduite dans l'Hexagone, de drapeaux français flottant dans l'allégresse sur les immeubles de Benghazi pourrait être interprétée comme un signe que la présidence de Nicolas Sarkozy a représenté une véritable rupture et un changement radical en matière de politique étrangère. Au lieu des deux « non » qui avaient caractérisé le deuxième mandat de Jacques Chirac – non à l'intervention américaine en Irak en 2003 et non au référendum sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2005 –, la voix de la France paraît avoir retrouvé un ton positif ; en outre, sa politique étrangère s'est caractérisée par une omniprésence et une hyperactivité, de Géorgie en Libye, de l'OTAN au G20, de la lutte contre la piraterie dans le golfe d'Aden à la vente d'armes au Brésil, de la libération des infirmières bulgares au sauvetage financier de la Grèce.

Le changement de style et de procédure en politique étrangère est frappant, même s'il existe des continuités certaines dans la substance

et les grands axes de l'action extérieure de la France. Le style est certainement plus pragmatique et opportuniste, moins grandiloquent et donneur de leçons, plus sberif et moins philosophe. La procédure aussi s'est transformée, avec une révision constitutionnelle qui a donné plus de pouvoirs au Parlement en matière de politique étrangère mais avec, dans les faits, une présidentialisation encore accrue d'un domaine qui était déjà réservé à la présidence, donnant lieu à une fronde très médiatisée du monde diplomatique français.

Quel bilan peut-on dès lors tirer de cinq ans de politique étrangère sous la présidence Sarkozy ? Les ruptures n'ont-elles été que de façade – masquant des continuités fondamentales et des contraintes financières et politiques immuables – ou ont-elles représenté un véritable changement de cap ? Quelles conséquences les transformations de style et de politique sous la présidence Sarkozy ont-elles pu avoir sur la défense des intérêts français et l'influence de la France dans le monde ? Trois caractéristiques de la politique étrangère sous Nicolas Sarkozy en matière de procédure, de politique et d'intérêts seront examinées : un domaine encore plus réservé par la présidence ; une politique réflexive mais pas réfléchie ; une certaine confusion sur les intérêts nationaux.

Un domaine réservé... par la présidence

La politique étrangère sous la Cinquième République a toujours fait partie du « domaine réservé » au président, que l'on soit ou non en période de cohabitation. Au Premier ministre revient traditionnellement l'action intérieure, et au président l'action extérieure. Les continuités sont grandes d'une présidence à l'autre, car le champ extérieur est généralement dominé par une pensée assez homogène et immune aux contraintes électorales, forgée par le Quai d'Orsay et baptisée doctrine « gaullo-mitterrando-chiracienne » par l'ancien ministre Hubert Védrine (Védrine, 2007). Mais le concept de domaine réservé a été poussé beaucoup plus loin lors de la présidence Sarkozy, et l'action extérieure n'a jamais été autant concentrée à l'Élysée, affaiblissant le Quai d'Orsay et releguant le ministre des Affaires étrangères au second plan, au grand dam de nombreux diplomates qui ont déploré publiquement l'« amateurisme » de la politique extérieure du président.

Une concentration extrême des pouvoirs malgré la révision constitutionnelle

La réforme constitutionnelle de juillet 2008 a renforcé les pouvoirs du Parlement en matière de politique étrangère et semble aller à l'encontre du traditionnel « domaine réservé ». Le nouvel article 35 oblige en particulier le pouvoir exécutif à informer dans les trois jours le Parlement de toute opération militaire hors du territoire et à soumettre au vote la poursuite de l'intervention militaire si elle n'est pas terminée au bout de quatre mois. Ainsi, le Parlement a voté le 22 septembre 2008 en faveur de la poursuite de l'engagement militaire en Afghanistan et s'est prononcé par la suite sur d'autres opérations extérieures de la France : Kosovo, Liban, Côte d'Ivoire, Tchad, République centrafricaine et Libye, dont la poursuite de l'intervention a été approuvée par le Parlement le 12 juillet 2011. Cette réforme a permis l'ouverture de véritables débats sur la politique étrangère, traditionnellement consensuelle, et le parti socialiste en a profité pour prendre ses distances par rapport à l'intervention française en Afghanistan et pour dénoncer l'« alignement » de la France sur les États-Unis.

Ironiquement, malgré ce développement politique important, la caractéristique procédurale essentielle des années Sarkozy en politique étrangère est la concentration extrême des pouvoirs, à la fois pour des raisons institutionnelles et de style personnel. Institutionnellement, Nicolas Sarkozy voulait créer un Conseil de sécurité nationale modelé sur le National Security Council américain. Le projet n'a pas vu le jour en tant que tel mais un Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN) a été créé en janvier 2010, qui définit les orientations et priorités en matière de programmation militaire, dissuasion, conduite des opérations extérieures, renseignement et lutte contre le terrorisme. Présidé par Nicolas Sarkozy, composé de différents ministres et administré par un secrétaire général nommé par lui, le CDSN accroit par là même encore un peu plus la présidentialisation de la politique étrangère.

Quant au style personnel, il n'est pas exagéré de dire que les relations extérieures françaises ont, pendant quatre ans, été décidées par une poignée d'hommes, le président lui-même et son entourage rapproché : Claude Guéant – secrétaire général de l'Élysée, en charge de

l'Afrique et du Moyen-Orient, ainsi que des renseignements et de l'intelligence », Jean-David Levitte – conseiller diplomatique du président, chargé notamment des relations bilatérales avec la Chine, l'Inde, le Japon et les États-Unis – et Henri Guaino, conseiller spécial et « plume » du président, intéressé particulièrement par les questions méditerranéennes. Certes, tous les présidents ont eu des *speechwriters* et des conseillers de confiance, mais ceux-ci restaient en général dans l'ombre. La personnalisation des « hommes du président » en politique étrangère a été très forte sous la présidence Sarkozy.

La personnalisation est, de fait, une caractéristique essentielle de la politique étrangère de Nicolas Sarkozy. Des priorités de la présidence française du G8-G20 en 2011 à l'engagement français en Libye, les ordres sont toujours venus d'en haut selon les acteurs concernés. En plus de la concentration des circuits décisionnels, l'intensité de l'implication personnelle paraît sans précédent sous sa présidence. C'est Cécilia Sarkozy, alors mariée au chef de l'État, qui a été libérer les infirmières bulgares en Libye en 2007. C'est le président lui-même qui, en novembre 2007, est allé chercher trois journalistes français au Tchad pour les ramener de N'Djamena à Paris.

Des ministres relégués au second plan

Malgré leur prééminence et leur notoriété nationale et internationale, les ministres des Affaires étrangères ont été relégués au second plan et contraints à faire de la figuration, en raison précisément du poids acquis par le petit cercle de conseillers de l'Élysée. La nomination du premier ministre des Affaires étrangères de Nicolas Sarkozy, le socialiste Bernard Kouchner, fut pourtant accueillie comme un véritable « coup » politique. Sa nomination fut particulièrement bien reçue dans le monde anglo-saxon, où il avait une excellente réputation et une stature internationale grâce à son implication dans Médecins sans frontières et Médecins du monde. Sa nomination suggérait initialement une poursuite du *soft power* de la France par l'action humanitaire, ainsi qu'un oubli des désaccords passés avec les États-Unis à propos de l'Irak puisque Bernard Kouchner avait soutenu le renversement de Saddam Hussein.

Mais cet état de grâce n'a guère duré : il est rapidement devenu clair que le lieu du pouvoir se situait ailleurs, que l'opinion de Bernard Kouchner ne comptait pas. Cette mise « hors jeu » fut en partie le fait du ministre lui-même, qui géra mal certains dossiers : tel fut le cas de ses déclarations sur le nucléaire iranien ou de la proposition d'ouverture d'un couloir humanitaire au Darfour en 2007, mal accueillie par les organisations humanitaires œuvrant sur le terrain. Mais cette mise à l'écart venait également de la présidence, et de nombreuses décisions importantes de politique étrangère furent prises sans consulter le ministre ou sa secrétaire d'État aux droits de l'homme. Ainsi Mouammar Kadhafi fut-il reçu en grande pompe dans le cadre d'une visite officielle en France en 2007 contre la volonté de Bernard Kouchner et de Rama Yade, qui déclara : « Le colonel Kadhafi doit comprendre que notre pays n'est pas un paillasson sur lequel un dirigeant, terroriste ou non, peut venir s'essuyer les pieds du sang de ses forfaits. » (Ridet, 2007) De même, le ministre apprit-il par la presse que la France avait signé une réconciliation avec la Chine et déclaré son opposition à l'indépendance du Tibet en avril 2009. Marginalisé, Bernard Kouchner envoya en août 2010 sa lettre de démission à Nicolas Sarkozy, dans laquelle il se plaignait de subir des « humiliations » venues des conseillers du président ; cette démission ne fut finalement acceptée que lors du remaniement de novembre 2010. La nomination de Michèle Alliot-Marie fut mieux accueillie en interne initialement, mais le discrédit survint rapidement lorsque furent révélés publiquement quelques petits arrangements entre amis. Comme l'analyse Dominique Moïsi, « on peut se demander si le président de la République ne choisit pas ses ministres des Affaires étrangères plus en fonction de leurs limites que de leurs mérites. Il s'agit de pouvoir les contrôler et d'éviter un rival » (Semo, 2011).

Une nouvelle ère semble s'ouvrir en février 2011 avec la nomination d'Alain Juppé, qui avait laissé un bon souvenir lors de son passage au Quai d'Orsay entre 1993 et 1995, marquant une apparente délégation de la politique étrangère de l'Élysée aux professionnels. Les circonstances entourant sa nomination étaient propices à une reprise en main de la politique extérieure par le Quai et reflétaient une véritable marge de manœuvre accordée au ministre, puisque

Claude Guéant passa dans le même temps au ministère de l'Intérieur tandis que le conseiller diplomatique de Nicolas Sarkozy, Jean-David Levitte, demanda opportunément sa mise à la retraite (ce qui ne l'empêcha pas de demeurer le conseiller diplomatique du président). Malgré le « couac » de l'épisode de la reconnaissance des rebelles libyens en mars 2011 – annoncée par le philosophe Bernard-Henri Lévy sur le perron de l'Élysée alors qu'Alain Juppé, en réunion avec ses homologues européens à Bruxelles, n'était même pas au courant –, la politique étrangère semble dès lors avoir retrouvé un fonctionnement plus traditionnel.

Un affaiblissement du Quai d'Orsay

La présidence Sarkozy a court-circuité, subordonné et affaibli le Quai d'Orsay en réduisant ses moyens et en menant une diplomatie parallèle, ce qui a donné lieu à un lavage de linge sale en public avec différents groupes de diplomates ripostant médiatiquement contre leur président.

Comme le montre le *Libre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France* de juillet 2008, les services du ministère ont vu leur budget baisser de 20 % depuis vingt ans, pris en tenailles entre l'accroissement des dépenses obligatoires de la France (aux organisations internationales, à l'aide au développement multilatérale et aux opérations de l'ONU) et, plus récemment, le coût élevé de la scolarisation des élèves français à l'étranger, promesse électorale de Nicolas Sarkozy en 2007 (Juppé et Schweitzer, 2008). Le budget doit encore être réduit de 10 % d'ici à 2013, avec une diminution d'effectifs prévue de 600 emplois, après celle de 700 postes de 2006 à 2008. Les coupes dans le budget du ministère des Affaires étrangères se sont traduites par une réorganisation du réseau diplomatique, avec notamment la fermeture de dizaines d'agences consulaires et des réductions dans les activités culturelles et de *soft power*. Si la France dispose encore du second réseau diplomatique mondial derrière les États-Unis, ces réformes ont toutefois érodé sa capacité de projection extérieure.

Les coupes budgétaires se sont en outre traduites par une réforme du ministère des Affaires étrangères conformément à la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État. La Révision

générale des politiques publiques prévoit en particulier la mise en place de nouveaux établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), notamment Campus France (chargé de la politique d'attractivité de la France pour les étudiants et les chercheurs étrangers) et l'Institut français (chargé de la politique culturelle extérieure de la France). En soustrayant ces activités des fonctions du ministère, cela permet d'en réduire le budget.

Au-delà des questions budgétaires, l'affaiblissement du Quai d'Orsay s'est traduit par des relations tendues entre le ministère et l'Élysée. La nomination de Bernard Kouchner, un critique virulent de la diplomatie française par le passé, au profil trop *people* pour certains diplomates de carrière, fut dès le début mal accueillie. Par la suite, la politique des nominations – ambassades et organisations internationales étant utilisées pour recycler les « copains » ou se débarrasser des opposants – fut dénoncée par de nombreux diplomates, entre autres par l'ancien ambassadeur au Sénégal Jean-Christophe Rufin. Les relations entre le monde diplomatique et la présidence se dégradèrent encore un peu plus en 2010, après que les anciens ministres de gauche et de droite Hubert Védrine et Alain Juppé firent publiquement état de leur inquiétude face à l'affaiblissement « sans précédent » de la diplomatie française : « Il faut cesser d'affaiblir l'appareil diplomatique, comme l'État tout entier, au point de le rendre d'ici quelques années incapable de remplir ses missions. » (Juppé et Védrine, 2010) Dominique de Villepin avait fait part de son « humiliation devant ce qui est devenue la diplomatie française » (Roger, 2011).

Début 2011, les critiques reprochant à la politique extérieure française sa timidité et son inertie face au Printemps arabe furent la goutte d'eau qui fit déborder le vase et exposa les coulisses de la diplomatie française au public. Sous le pseudonyme Marty, un groupe de diplomates dénonça dans *Le Monde* « l'amateurisme », « l'impulsivité » et « les préoccupations médiatiques à court terme » de la politique étrangère de Nicolas Sarkozy, ce qui reflétait, selon eux, un malaise généralisé d'une diplomatie ayant perdu sa voix, sa vision et ses moyens (Marty, 2011). « Les voix ne sont pas rares, dans l'appareil du "Quai", à désigner aujourd'hui des conseillers de l'Élysée comme responsables de l'opprobre qui accable toute une profession. Pour être plus précis,

c'est à un homme, Claude Guéant, le puissant secrétaire général de l'Élysée, que l'on prête le calcul d'avoir voulu canaliser la critique d'une politique contre un corps, celui des diplomates. » (Nougayrède, 2011). Un autre groupe, signant Albert Camus et qui s'exprima dans *Libération*, demanda quant à lui à ce que la politique étrangère française soit remise à plat. Enfin, un troisième groupe, Le Rosland, répondit dans *Le Figaro* que c'était aux politiques élus et non aux diplomates qu'il convenait de fixer le cap, tout en dénonçant à son tour la réduction des moyens budgétaires.

Cependant, là aussi, après le recentrage du président sur l'action extérieure en novembre 2010 et la nomination d'Alain Juppé en février 2011, les diplomates ont été remis en avant, à l'image de l'ambassadeur de France aux Nations unies, Gérard Araud, le « sauveur de Benghazi », devenu le symbole de cette supposée renaissance du Quai d'Orsay. La diplomatie traditionnelle se substitue à nouveau à la « diplomatie de perron » qui semblait en avoir pris la place. Cette « normalisation » contraste par là même fortement avec la rupture progressive des quatre premières années de la présidence Sarkozy.

— Une politique étrangère réflexive... mais pas réfléchie

Outre la procédure, la substance de la politique étrangère française aussi semble avoir changé ces cinq dernières années. Les principes fondamentaux de la politique « gaullo-mitterrando-chiracienne » étaient l'indépendance de la France, la multipolarité du monde, le *soft power* par le rayonnement culturel et la construction européenne. Par contraste, la politique étrangère française sous Nicolas Sarkozy semble avoir été faite d'une accumulation de réactions immédiates et impulsives aux crises et opportunités du moment, sans jamais être guidée par une doctrine claire. Il est notamment difficile d'y lire une vision à long terme ou une cohérence, car domine une impression de pragmatisme et d'improvisation, un tourbillon d'actions d'éclat. Quelle doctrine aurait guidé la libération des infirmières bulgares de Libye en 2007, la brouille avec le Mexique à propos de l'affaire Florence Cassez ou l'intervention en Libye ? S'il est difficile de décrire

positivement les grandes lignes de la politique étrangère de Nicolas Sarkozy, il est en revanche possible de décrire ce que cette politique n'a pas été.

Ni atlantisme...

Il peut sembler *a priori* que la présidence Sarkozy ait été caractérisée principalement par une rhétorique atlantiste, accordant une priorité systématique à la recherche d'une bonne entente avec les États-Unis et alimentant ainsi une rupture avec le consensus gaullo-mitterrando-chiracien (« amis, allés, pas alignés »). De fait, Nicolas Sarkozy avait annoncé cette rupture pendant la campagne, dramatisant (et exagérant) l'état dans lequel Jacques Chirac avait laissé la relation transatlantique et avertissant publiquement qu'il préférerait « serrer la main de Bush plutôt que celle de Poutine ». Fier d'être appelé « l'Américain », Nicolas Sarkozy se reconnaît dans les valeurs américaines et assume, par extension, la place claire de la France dans le bloc occidental – ce que Pierre Haski a appelé « l'atlantisme décomplexé » (Haski, 2008).

Nicolas Sarkozy mit en avant la nécessité de ré-ancrer fermement et publiquement la France dans le camp atlantiste dès le début de son mandat, même si, passées les émotions et tensions immédiates autour de l'intervention américaine en Irak au printemps 2003, la coopération franco-américaine était repartie de plus belle entre Jacques Chirac et George W. Bush. Les points forts de ce message atlantiste furent la nomination de Bernard Kouchner, les vacances d'été 2007 de Nicolas Sarkozy à Wolfboro, son discours devant le Congrès américain en novembre 2007, un ancrage plus pro-israélien, avec notamment un « dialogue stratégique » avec Israël, l'envoi de renforts français en Afghanistan annoncé au sommet de l'OTAN en avril 2008 et, surtout, le retour dans le commandement militaire intégré de l'OTAN en avril 2009. Cet ancrage atlantiste s'est également manifesté en Europe par l'accord historique de défense franco-britannique signé en novembre 2010, qui parle notamment de corps expéditionnaire associant les deux armées nationales et de coopération nucléaire.

Mais au-delà des apparences, il n'est pas évident que la France de Nicolas Sarkozy soit réellement devenue atlantiste. La réintégration

dans le commandement militaire de l'OTAN en avril 2009 était certes un symbole important, mais la France était déjà présente dans 80 % des structures intégrées de l'OTAN, avec des centaines d'officiers dans les états-majors. De plus, son absence du commandement intégré ne l'avait pas empêchée de participer aux opérations de l'OTAN au Kosovo ou en Afghanistan. Le fait de réintégrer le commandement militaire de l'OTAN n'était en outre pas une fin en soi ; c'était plutôt conçu comme un instrument visant à accroître la voix de la France à l'intérieur de l'alliance et dans le monde, ce qui n'est pas en soi une action atlantiste (Bozo, 2008). Enfin, comme l'écrit Justin Vaisse : « On peut être en dehors de l'OTAN et avoir une politique étrangère qui prend ses ordres à Washington. On peut être dans l'OTAN et conduire une politique étrangère indépendante. » (Vaisse, 2008)

Bien plus, même si la rhétorique est atlantiste, les actions le sont moins. La France de Nicolas Sarkozy n'a pas été soutenir la coalition américaine en Irak. Il n'est pas prouvé que le renforcement de la présence militaire française en Afghanistan ait été motivé par un soutien aveugle plutôt que par une volonté d'arriver au bout de l'engagement, afin que le pays ne retombe pas dans le chaos et les brutalités et que la France puisse s'en retirer une fois le travail accompli. Nicolas Sarkozy est en outre resté très ferme dans son refus de l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne, alors que les États-Unis y sont ouvertement favorables, a accueilli le président vénézuélien Hugo Chávez à Paris en novembre 2007, et a essayé d'éviter le plus longtemps possible que l'opération libyenne passe sous contrôle de l'OTAN. Quant à la rhétorique sarkozyste sur le privilège exorbitant du dollar, elle a des accents plus gaulliens qu'atlantistes.

Les inclinations personnelles du président ne débordent pas non plus d'atlantisme, donnant même lieu à une impression de malaise et de flottement dans la relation franco-américaine. Nicolas Sarkozy, impulsif et affectif, n'a pu cacher les réserves qu'il avait à l'égard du président américain Barack Obama, réservé et réfléchi, avec qui les relations personnelles sont plus tendues qu'elles ne l'étaient avec George W. Bush. La presse s'est faite l'écho de toutes les piques lancées par le président Sarkozy à son « copain » Barack Obama, avec qui il espérait entretenir une relation privilégiée au lieu d'être traité comme

un leader mondial parmi d'autres. Il a publiquement accusé le président américain d'être naïf et « inexpérimenté », par exemple à propos de la taxe carbone (Écofiter et Wenz-Dumas, 2009), et a lancé en juin 2011 une diatribe contre Robert Gates, l'« amer » secrétaire américain à la Défense sur le point de quitter ses fonctions, qui avait critiqué la faiblesse des budgets européens de défense à l'occasion de l'intervention en Libye (Kanter, 2011). Le monde entier a pu entendre une critique acerbe de la politique américaine sur le dossier israélo-palestinien quand Nicolas Sarkozy, l'« homme de Benghazi » et la « voix des peuples arabes », a dénoncé à la tribune de l'ONU en septembre 2011 l'« échec » de la méthode américaine et le monopole dont jouissent les Américains sur la conduite du processus de paix depuis quarante ans (Lesnes, 2011). Pour ces différentes raisons, la France se retrouve sans doute plutôt dans une position d'« alliance » et non « d'alignement », comme à l'époque d'Hubert Védrine.

Ni poursuite de l'intégration européenne...

Entre le non à la guerre en Irak qui avait divisé les Européens et le non au référendum sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, la France avait perdu de son influence et de sa crédibilité en Europe, sa politique européenne semblant paralysée. La présidence française de l'Union européenne dans la deuxième moitié de l'année 2008, lors de laquelle furent gérées des crises comme le conflit russo-géorgien en août et l'éclatement de la crise financière américaine en septembre, fut pourtant un exercice de communication réussi et l'histoire immédiate fait plutôt de cette présidence un succès.

Mais l'héritage de Nicolas Sarkozy n'est pas pour autant celui de la poursuite de l'intégration européenne. Sur le plan procédural, la France n'a pas toujours respecté les règles et associé la Commission à ses décisions, comme en témoigne la passe d'armes violente entre Sarkozy et la Commission au sujet de l'expulsion des Roms pendant l'été 2010, qui a révélé la vision sarkozyste de l'intégration européenne : une organisation intergouvernementale dominée par les grands États, un euro-scepticisme envers les institutions supranationales et les technocrates irresponsables (voir le chapitre de Renaud Dehousse dans ce volume).

Un bon nombre de politiques suivies par Nicolas Sarkozy n'ont pas non plus contribué à la poursuite de l'intégration européenne. La gestion française de la crise libyenne a ainsi davantage endommagé que renforcé la politique communautaire de la défense. La décision de la France d'intervenir en Libye n'a pas été prise de concert avec les ministres européens des Affaires étrangères et semble donc être allée à l'encontre de l'esprit de la politique extérieure commune européenne.

Ni grand projet méditerranéen...

Nicolas Sarkozy a initialement donné l'impression qu'il ferait du grand projet méditerranéen l'un des chantiers principaux de sa présidence. Au soir même de son élection, il déclarait : « Je veux lancer un appel à tous les peuples de la Méditerranée pour leur dire que c'est en Méditerranée que tout se joue, et que nous devons surmonter toutes les haines pour laisser la place à un grand rêve de paix et de civilisation. Je veux leur dire que le temps est venu de bâtir ensemble une Union méditerranéenne qui sera un trait d'union entre l'Europe et l'Afrique. » (Sarkozy, 2007) Mais cette grande ambition méditerranéenne s'est soldée par trois « ratés ».

Premièrement, le grand dessein d'union méditerranéenne n'a pas porté ses fruits et ne représente plus aujourd'hui une priorité, malgré l'actualité volatile de la région. Le projet a en outre provoqué une rude bataille avec les partenaires européens de la France, surtout avec l'Espagne (qui y a vu une concurrence au partenariat euro-méditerranéen siégeant à Barcelone) et l'Allemagne (qui y a vu un moyen de contourner et d'exclure l'Union européenne). La première réunion de l'Union pour la Méditerranée eut pourtant bien lieu à Paris en juillet 2008, réunissant 43 dirigeants d'Europe et du pourtour méditerranéen. L'idée était de travailler ensemble sur des problèmes concrets, comme l'éducation ou l'énergie, afin de dépasser les conflits historiques et de promouvoir le développement de la région, à l'instar de l'intégration européenne. Mais après cette réunion, le projet s'est enlisé, et l'Union pour la Méditerranée n'a engendré ni résultats concrets, ni même une seconde réunion, reportée *sine die*, d'autant

que ses « parrains » étaient Hosni Moubarak et Zine el-Abidine Ben Ali... Les analystes reconnaissent aujourd'hui que l'UPM, dont l'idée était pourtant novatrice, a été mal préparée, mal développée et laisse une impression de gâchis.

Le deuxième « raté » de la politique méditerranéenne sarkozyste a été son absence de réaction initiale face au Printemps arabe. La France est passée à côté des révolutions tunisienne puis égyptienne, en grande partie à cause de sa complaisance historique à l'égard des dirigeants arabes depuis longtemps au pouvoir. Après la fuite du président Ben Ali, Nicolas Sarkozy a théorisé un « devoir de réserve » auquel l'ancienne puissance coloniale serait astreinte, une règle de non-ingérence dans les affaires intérieures des pays du sud de la Méditerranée, surtout s'ils sont d'anciennes colonies ou protectorats français. Il a ensuite essayé de « racher » sa politique avec la Libye : le pari était risqué, mais peut se révéler payant à terme étant donné la victoire des rebelles libyens.

Les relations avec la Turquie constituent le troisième « raté » de sa politique méditerranéenne. Au refus catégorique de Nicolas Sarkozy d'accepter l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne, malgré l'ouverture officielle de la procédure d'adhésion, se sont ajoutés l'Union pour la Méditerranée (une manœuvre à peine voilée pour offrir à la Turquie une alternative à l'adhésion à l'UE), le quasi incident diplomatique provoqué par la visite expresse et non officielle du président français à Ankara en février 2011 et l'« oubli » d'inviter la Turquie à la conférence internationale du 19 mars 2011 où fut prise la décision d'intervenir en Libye, altérant encore plus les relations franco-turques (Bayart, 2011). La Turquie est cependant un allié occidental et une puissance internationale à l'influence grandissante, ainsi qu'une économie en forte croissance et un marché potentiel pour la France. Pourquoi l'aliéner ainsi, au lieu de la coopérer et l'utiliser comme un rempart ?

Ni retour aux valeurs universelles de la France

Le discours de Nicolas Sarkozy au soir de son élection lançait un « appel à tous ceux qui, dans le monde, croient aux valeurs de la tolérance, de la liberté, de la démocratie, à tous ceux qui sont

persécutés par les tyrannies et les dictatures ». De fait, à de nombreuses reprises pendant sa présidence, il s'est autoproclamé porte-parole du peuple mondial.

Mais le retour aux valeurs universelles françaises comme doctrine de base de l'action extérieure de la France a souffert de nombreuses incohérences et des contradictions entre une politique qui met en avant les droits de l'homme pendant qu'elle négocie des contrats et des *deals* avec des dictateurs. Nicolas Sarkozy a accueilli Mouammar Kadhafi à l'Élysée en novembre 2007 et a été le premier chef d'État à féliciter « chaleureusement » Vladimir Poutine quand il devint Premier ministre en décembre 2007. La politique envers la Chine est elle aussi truffée d'incohérences et de revirements, de la rencontre de Nicolas Sarkozy avec le Dalai-Lama en décembre 2008 à la visite de Hu Jintao en grande pompe à Paris en novembre 2010. La gestion des premières révolutions arabes a initialement préservé le *statu quo* et n'a pas soutenu la transformation des régimes, malgré ses habituelles références mécaniques aux droits de l'homme. Quant à l'intervention en Libye au nom des valeurs universelles, elle suscite également de nombreuses questions. Pourquoi agir en Libye et pas en Syrie, par exemple ?

— Une confusion des intérêts

Si le style et les objectifs de la politique étrangère sont devenus plus confus ces cinq dernières années, c'est peut-être parce que la définition de ce qu'est l'intérêt national français s'est aussi brouillée. La doctrine gaullo-mitterranda-chiracienne avait renforcé l'idée que le statut international de la France était un élément constitutif de son identité nationale, et donc qu'une politique étrangère destinée à accroître sa grandeur et son *soft power* – que ce soit par sa politique culturelle ou par son rôle de médiateur face aux divisions géopolitiques – était au service de l'intérêt national de la France. Par contraste, la politique étrangère sarkozyste semble avoir été guidée par une confusion des intérêts – la frontière entre intérêt national, intérêt personnel et intérêts privés étant devenue floue. Certes, la diplomatie est l'art de la forme, et le style personnel compte beaucoup. Dans certains cas, il y a eu coïncidence entre les différents types d'intérêts,

l'accroissement de la grandeur et du rayonnement de la France correspondant à l'accroissement de la stature nationale et internationale du président, mais il est difficile dans d'autres cas d'évaluer avec précision la nature et les effets des options choisies.

Les affaires étrangères au service de la stature internationale de la France et de Nicolas Sarkozy

Les affaires étrangères ont été mises au service de l'intérêt national avec des objectifs de sécurité intérieure, de débouchés économiques et de rayonnement de la France. De fait, l'activisme français sous la présidence Sarkozy a gardé le pays présent constamment sur la scène internationale. De Géorgie en Libye, de la crise financière américaine à la crise de l'euro, du retour dans l'OTAN au sommet du G20, les initiatives françaises ont occupé le terrain et rendu la voix de la France omniprésente. Cet activisme a pu passer pour un retour de l'influence, même si le non français à l'intervention en Irak et en particulier le discours de Dominique de Villepin à l'ONU en janvier 2003, reste un point fort des dix dernières années.

Cependant, d'autres motivations ont guidé la politique étrangère de Nicolas Sarkozy, conçue non seulement pour augmenter la stature internationale de la France, mais aussi celle de son président. Celui-ci semble particulièrement sensible à son image personnelle parmi les autres chefs d'État auquel il semble se comparer sans cesse, comme en témoignent ses remarques désobligeantes confessées à, et rapportées par, des journalistes à plusieurs reprises (Écoffier et Wenz-Dumas, 2009). Il a réagi très vite à l'actualité internationale sur tous les fronts et multiplié les initiatives françaises pour donner de lui l'image d'un président capable de gérer les crises. Au traditionnel savoir-faire de la diplomatie française et des relations bilatérales, il a par ailleurs substitué une politique des sommets qui lui a permis de se poser comme s'exprimant au nom du monde lors de nombreux forums internationaux.

De façon plus étonnante, les affaires étrangères semblent aussi avoir été utilisées par Nicolas Sarkozy à des fins personnelles. La mission de libération des infirmières bulgares en Libye fut confiée à

Cécilia Sarkozy pour lui donner un rôle, alors que le mariage présidentiel battait de l'aile. Ce sont les « copains » du président qui l'accompagnèrent au Vatican lors de sa visite au pape en décembre 2007, outre sa future belle-mère.

Les affaires étrangères au service des affaires intérieures

La politique étrangère a en outre été mise au service de l'intérêt politique. Cela n'est bien entendu pas chose nouvelle, mais cette confusion entre intérêt national et intérêt électoral s'est opérée avec plus de transparence et de visibilité sous la présidence Sarkozy, et ce de deux façons : par une politique étrangère clientéliste, essayant de récupérer des voix avec par exemple la position sur l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne ou la promotion de certains intérêts industriels de gros groupes français ; par un recentrage sur la politique étrangère, afin de prendre de la distance avec la politique intérieure.

Un clair recentrage de l'action présidentielle sur les affaires extérieures s'est produit après le remaniement de novembre 2010 à fins de politique électorale. L'attention sur les problèmes extérieurs permet une distraction des problèmes intérieurs. Ensuite, cela éloigne le président de la responsabilité intérieure, le Premier ministre devenant la cible privilégiée du blâme. La scène internationale peut par ailleurs être instrumentalisée pour projeter l'image de Nicolas Sarkozy en homme d'État au milieu des grands de ce monde, le rendant plus crédible et légitime en interne. Ainsi, en janvier 2011, Nicolas Sarkozy attendait beaucoup de sa présidence du G20 pour améliorer son image auprès du public français. Mais l'actualité l'a rattrapé et les événements tunisiens ont terni l'éclat espéré du G20. Pour se forger une stature internationale destinée à rapporter électoralement, le président est passé ensuite à l'opération en Libye, qui a commencé au moment des élections cantonales, alors qu'il était au plus bas dans les sondages. « Il n'est pas resté à regarder les résultats du canton de Trifouillis-les-Oies », explique Brice Hortefeux au *Monde*. À la place, le chef de guerre français a tenu une réunion avec ses ministres sur l'intervention militaire française (Lepartementier, 2011).

Cette stratégie de recentrage sur la politique étrangère n'est pas sans risques électoraux. Le président peut sembler se concentrer trop sur les problèmes extérieurs au lieu de s'atteler aux questions qui comptent pour les électeurs, comme l'emploi, l'éducation et la sécurité. Les résultats des actions extérieures peuvent être positifs et être soutenus par une majorité de la population, comme l'intervention en Libye, sans avoir d'impact en termes électoraux. Les résultats peuvent en outre ne pas tourner comme prévu. Certains choix peuvent rapporter des voix, mais aliéner une partie de la population, comme l'infléchissement marqué de la politique française au Proche-Orient dans le sens pro-israélien. Finalement, certains choix peuvent avoir des répercussions directes sur la France qui ne sont pas appréciées du public, comme par exemple l'afflux de réfugiés tunisiens après le Printemps arabe ou une menace accrue de terrorisme à cause de la présence française en Afghanistan.

Conclusion : l'ère des incertitudes

Comment juger, en fin de compte, les résultats de l'action de la France dans le monde sous la présidence Sarkozy ? La France en ressort-elle grandie, normalisée ou marginalisée ? Certains voient dans l'activisme présidentiel et l'omniprésence de la France sur tous les terrains et dans les organisations internationales un signe que la France est de retour et son influence grandissante. D'autres prétendent au contraire que la voix de la France a disparu dans le monde et que le pays a perdu sa capacité de manœuvre diplomatique et sa visibilité.

S'il est difficile de trancher cette question de manière objective, trois observations s'imposent. Premièrement, la politique étrangère sous Nicolas Sarkozy a souffert d'une tension fondamentale entre contrôle et centralisation extrêmes d'un côté et papillonnage touche-à-tout de l'autre. Or, les deux volontés se contredisent : on ne peut pas à la fois vouloir tout contrôler, tout décider, et vouloir s'attaquer à tous les problèmes simultanément.

Deuxièmement, si Nicolas Sarkozy a fait montre de bonnes intentions dans l'identification des problèmes et des opportunités d'action,

ces diagnostics initiaux n'ont pas toujours été suivis d'effets, le pré-diagnostic étant souvent déjà passé au problème suivant.

Enfin, il est impossible d'affirmer que, sur les grandes crises qui ont traversé le mandat, les décisions de politique étrangère auraient été radicalement différentes si Ségolène Royal avait été élue en 2007. La prise de conscience du Printemps arabe tardive en France provenait pour partie en effet des errements de la politique étrangère française traditionnelle, en particulier la complaisance envers certains régimes entretenue au fil de nombreuses présidences successives. De plus, la politique étrangère est assujettie à des contraintes budgétaires, politiques et économiques immuables, que le président soit de droite ou de gauche. La nouvelle donne des années à venir sera probablement dominée par une transformation géopolitique majeure, d'un monde jusque-là dominé par l'« hyperpuissance » américaine, en monde post-occidental avec différents pôles de pouvoir. Quelles en seront les implications pour la France, dont la place s'est réduite en Europe alors même que la place de l'Europe s'est réduite dans le monde ? La montée en puissance de la Chine rapprochera-t-elle la France des États-Unis et influera-t-elle la politique africaine de la France ? Autant de nouvelles contraintes et de nouveaux équilibres dont le prochain président français devra s'accommoder.

Bibliographie

- BAYART (J.-F.), « Nicolas Sarkozy, naufragé volontaire en Méditerranée », *Libération*, 26 juillet 2011.
- Bozo (F.), « Alliance atlantique : la fin de l'exception française ? » *Fondation pour l'innovation politique*, février 2008.
- ÉCOFFIER (M.) et WENZ-DUMAS (F.), « Sarkozy se voit en maître du monde », *Libération*, 16 avril 2009.
- GROUPE ALBERT CAMUS « Avec le départ d'Alliot-Marie, il faut remettre la diplomatie française à plat », *Libération*, 27 février 2011.
- HASKI (P.), « Sarkozy et l'OTAN : l'atlantisme décomplexé... et risqué », *rue89*, 2 avril 2008.
- JURÉ (A.) et SCHWARTZ (L.), *La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020*, Paris, La Documentation française, 2008.

- JURÉ (A.) et VÉDRINE (H.), « Cessez d'affaiblir le Quai d'Orsay ! », *Le Monde*, 7 juillet 2010.
- KANIER (J.), « Sarkozy rebuts Gates's remarks on Libya strikes », *The New York Times*, 24 juin 2011.
- LE PAKISEN, « Sarkozy déçu par son "copain" Obama », 26 novembre 2009.
- LEPARMENTIER (A.), « En difficulté en France, Nicolas Sarkozy endosse l'uniforme de chef de guerre », *Le Monde*, 22 mars 2011.
- LEQUESNE (C.), « L'attitude du pouvoir vis-à-vis de l'Europe isole la France au lieu de renforcer son rôle », *Le Monde*, 22 septembre 2010.
- LESNES (C.), « M. Sarkozy critique le bilan Obama sur la Palestine », *Le Monde*, 23 septembre 2011.
- MAURY « On ne s'improvise pas diplomate », *Le Monde*, 23 février 2011.
- NOUGAYRÈDE (N.), « La diplomatie française peut-elle se reconstruire ? », *Le Monde*, 23 février 2011.
- RIDER (P.), « Rama Yade, secrétaire d'État d'âme », *Le Monde*, 12 décembre 2007.
- ROGER (P.), « L'Élysée s'efforce de conjurer la mise en cause de sa diplomatie », *Le Monde*, 25 février 2011.
- SARKOZY (N.), « Le discours de Nicolas Sarkozy », *Libération*, 6 mai 2007.
- SMO (M.), « Des ministres choisis pour leurs limites », *Le Monde*, 21 février 2011.
- VAISSE (J.), « Sarkozy, le gaulliste décomplexé », *rue89*, 4 mars 2008.
- VÉDRINE (H.), *Continuer l'histoire*, Paris, Fayard, 2007.

Domaine Gouvernances

Dirigé par Patrick Le Gales et Pierre François

Gouverner (par) les finances publiques
Philippe Bezes, Alexandre Sine (dir.)
Collection Académique
2011 / ISBN 978-2-7246-1193-9

Dictionnaire des politiques territoriales
Romain Pasquier, Sébastien Guignier, Alstair Cole (dir.)
Collection Références
2011 / ISBN 978-2-7246-1214-1

Métropoles XXI en pays émergents
Dominique Lorrain (dir.)
Collection Académique
2011 / ISBN 978-2-7246-1205-9

Le Retour des villes européennes
Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance
2^e édition augmentée d'une préface inédite
Patrick Le Gales
Collection Académique
2011 / ISBN 978-2-7246-1198-4

La Réforme des armées en France
Sociologie de la décision
Bastien Irondelle
Collection Académique
2011 / ISBN 978-2-7246-1199-1

Vie et mort des institutions marchandes
Pierre François (dir.)
Collection Académique
2011 / ISBN 978-2-7246-1187-8

Politiques publiques
2, Changer la société
Oliver Borraz et Virginie Guiraudon
Collection Académique
2010 / ISBN 978-2-7246-1148-9

Politiques publiques

3, Les politiques publiques sous Sarkozy

Sous la direction de Jacques de Maillard et Yves Surel

*Ouvrage publié avec le concours du Centre d'études et de recherches de sciences
administratives et politiques (Cera, UMR 7106) et du Centre de recherches
sociologiques sur le droit et les institutions pénales (Cesdip, UMR 8183).*