

## LE NOUVEAU PRÉSIDENT ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ

PAR

JOLYON HOWORTH (\*) (\*\*)

La politique étrangère et de sécurité (PES) n'a joué – c'est le moins qu'on puisse dire – qu'un rôle mineur dans la campagne électorale française du printemps 2007. Il faut dire que, comme l'a constaté le nouveau ministre des Affaires étrangères, le socialiste Bernard Kouchner, en expliquant sa décision d'accepter un portefeuille dans le gouvernement du Premier ministre UMP François Fillon, «*la politique extérieure de notre pays n'est ni de droite ni de gauche. Elle défend les intérêts de la France dans un monde qui se réinvente chaque jour*» (1).

Pour autant que la PES ait eu une quelconque influence sur le résultat, ça a été sans doute en accusant la différence d'envergure présidentielle entre les deux candidats. Ségolène Royal a multiplié les «gaffes» : visite à la Grande Muraille vêtue de blanc – la couleur du deuil en Chine ; erreurs sur la portée juridique du Traité de non-prolifération, sur le nombre de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) dont dispose la France (2) ou encore sur le statut des Talibans en Afghanistan ; absence de réaction, lors d'une visite au Liban, quand un dirigeant du Hezbollah a fait une comparaison entre Israël et l'Allemagne nazie... Malgré la tentative de la candidate socialiste de le faire passer pour un admirateur de George W. Bush, Nicolas Sarkozy est sorti de la campagne grandi en tant que présidentiable : le candidat UMP a clairement réussi à projeter l'image d'un défenseur solide des intérêts nationaux en même temps qu'il a offert l'espoir du déblocage de quelques dossiers diplomatiques difficiles (Traité constitutionnel de l'UE, Darfour, Méditerranée, etc.). Cela étant, il convient de souligner que, pendant le débat télévisé qui a opposé les deux candidats durant deux heures et demie le 3 mai 2007, entre les deux tours de l'élection présidentielle, la politique étrangère n'a été effleurée que pendant quelques minutes, en fin de soirée, provoquant un échange tendu sur la question d'un éventuel boy-

(\*) Professeur à l'Université Yale (États-Unis).

(\*\*) Cet article est tiré d'une contribution à Marc LAZAR / Gianfranco BALDINI (dir.), *L'Élection présidentielle de 2007*, Editions Il Mulino, Bologne, 2007.

(1) Bernard KOUCHNER, «Pourquoi j'ai accepté», *Le Monde*, 20-21 mai 2007.

(2) Ségolène Royal affirmait le 24 janvier que la France ne dispose que d'un seul SNLE, alors qu'elle en a quatre. Interrogé le 4 mars sur le nombre de sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) dont dispose la France, Nicolas Sarkozy estimait qu'elle en avait quatre, alors qu'elle en a six.

cott des jeux Olympiques de Pékin de 2008. Décidément, le regard des Français pendant les élections de 2007 est resté fixé sur le nombril national.

Les différences d'envergure des candidats mises à part, l'analyse des propos de ces derniers sur les différents dossiers de la politique étrangère et de défense (3) fait ressortir la proximité politico-diplomatique des deux camps. Dans l'ensemble, les trois principaux candidats à l'élection présidentielle se sont révélés extraordinairement proches les uns des autres : tous ont rejeté toute idée de frappes militaires contre l'Iran; tous ont souligné la nécessité d'augmenter les sanctions contre le Soudan; tous trois ont rompu avec la politique chinoise de Jacques Chirac en liant d'éventuelles ventes d'armes au progrès démocratique en Chine; ils se sont tous interrogés sur l'absence de la voix de l'Europe dans la question du bouclier antimissiles américain; ils ont tous voulu hausser le ton vis-à-vis de la Russie. Aucune question n'a été posée sur le Moyen-Orient ni sur l'Afrique. L'exercice a consisté pour eux moins en une profession de foi diplomatique qu'en une tentative de paraître présidentiable, un phénomène qu'on a également pu observer lors du débat télévisé entre les trois principaux candidats socialistes à la candidature le 26 octobre 2006 – les éléphants du Parti socialiste, Laurent Fabius et Dominique Strauss-Kahn, se différenciaient par rapport à Ségolène Royal moins par leurs propos que par leurs titres de *leadership*. Ce n'est donc pas en scrutant les nuances entre les propos des uns et des autres sur le Moyen-Orient, la Turquie, l'Afghanistan ou la Russie qu'on décèlera le fil conducteur de la politique extérieure de la France dans les cinq ans à venir.

Dès le début de 2006, alors qu'il était encore ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy a pris l'habitude de réunir, place Beauvau, de hauts fonctionnaires du Quai d'Orsay et du Secrétariat général de la Défense nationale, afin de dresser une « doctrine » française en matière de politique étrangère – « une vision claire du monde, des objectifs de long terme et des intérêts que nous défendons » (4). Son équipe est partie du principe que rien n'était sacré (5). Il convient donc de situer la politique menée par le président Sarkozy depuis son élection le 6 mai dans un double contexte : celui des changements en cours dans les relations internationales en général, mais aussi celui de la tradition diplomatique française.

(3) Nicolas Sarkozy a tenu une conférence de presse sur la politique internationale le 28 février 2007 et prononcé un long discours sur la défense le 7 mars. Ségolène Royal s'est quant à elle exprimée sur la défense le 3 mars et, le même jour, a accordé un entretien à la revue *Diplomatie*. Le 17 avril, les trois principaux candidats ont répondu aux questions sur la politique étrangère posées par *Le Monde*.

(4) « La France : puissance d'avenir », entretien avec Nicolas Sarkozy, *Politique internationale*, n° 115, print. 2007.

(5) Marc EPSTEIN, « Le monde et lui : vues changeantes », *L'Express*, 10 mai 2007, pp. 94-96.

NICOLAS SARKOZY FACE AU CHANGEMENT  
DES RELATIONS INTERNATIONALES

Depuis la fin de la Guerre froide, le système westphalien (6) a été sensiblement relativisé. De façon générale, depuis 1648 et surtout pendant la Guerre froide, les relations internationales étaient exclusivement structurées par les rapports entre États, par le respect de la souveraineté de chacun d'entre eux, par la non-intervention et par le rôle assez limité de l'ONU et du droit international; les théoriciens de cet ordre tendu mais essentiellement stable se nommaient les «néo-réalistes» (7). Avec la chute du Mur de Berlin, cet ordre étatique a été progressivement battu en brèche par une série d'importants défis : le rôle accru d'acteurs internationaux non étatiques (de Robert Gates à Oussama Ben Laden); montée en puissance des organisations internationales, surtout l'ONU (8); intervention grandissante de la communauté internationale dans les affaires intérieures des États (Kurdistan, Somalie, Sierra Leone, Timor Leste, Congo, Kosovo, *etc.*); doctrine de la «sécurité humaine», qui place les individus au-dessus des États (9); essor des régimes intergouvernementaux tels que l'Union européenne, l'Union africaine, l'ASEAN, le Mercosur, *etc.*; création de nouvelles instances internationales de régulation et de droit (OMC). Le meilleur théoricien de ce processus est sans doute Robert Cooper, bras droit de Javier Solana au Conseil européen (10).

Nicolas Sarkozy s'inscrit avec conviction dans le droit fil de cette approche post-moderne des relations internationales. Parmi les trois «*grands objectifs*» qu'il a annoncés lors de sa grande prestation sur la politique internationale, le 28 février 2007, si deux – la sécurité et l'indépendance de la France, d'une part, et la promotion des intérêts économiques et commerciaux de la France, d'autre part – n'ont rien d'étonnant, l'autre, que le candidat a placé en deuxième position après la sécurité, est plus novateur : il s'agit de «*promouvoir les libertés et les droits de l'homme sur la scène internationale*». S'insurgeant contre le conservatisme de la diplomatie traditionnelle qui ne voit que les rapports entre États, N. Sarkozy a ainsi proclamé son intention de lutter en faveur du «*respect des droits de l'homme et de la dignité humaine*», d'assurer «*l'égalité entre hommes et femmes, la protection des femmes contre les mutilations, la protection des enfants contre les*

(6) On désigne par cette expression le système international instauré lors du Traité de Westphalie en 1648 qui a mis fin à la Guerre de Trente Ans.

(7) Cf. Kenneth WALTZ, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, 1979; John J. MEARSHEIMER, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, New York, 2001.

(8) Pendant les 44 ans qui se sont écoulés entre 1945 et 1989, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté 644 résolutions. Depuis novembre 1989 (17 ans), il en a adopté 1 120.

(9) Mary KALDOR / Marlies GLASIUS (dir.), *A Human Security Doctrine for Europe*, Routledge, Londres, 2006; *The Human Security Report 2005*, University of British Columbia, Vancouver, 2005, disponible sur le site Internet [www.humansecurityreport.info](http://www.humansecurityreport.info).

(10) Robert COOPER, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Atlantic Monthly Press, New York, 2003.

*formes modernes d'esclavage, la garantie des libertés individuelles et collectives et la bonne gouvernance».*

Affichant ouvertement sa propre post-modernité, Sarkozy constate que les Etats-nations ne sont plus les seuls acteurs sur la scène internationale et note que «*de nouveaux pouvoirs et de nouveaux enjeux ont émergé*». Et il s'inscrit en faux contre la *Realpolitik*, dont, à son avis, les adeptes «*cantonnent l'action diplomatique à un effort pour ne rien changer à la réalité du monde*». Ainsi emboîte-t-il le pas à Tony Blair qui, dans son célèbre discours de Chicago d'avril 1999, au plus fort de la guerre du Kosovo, essayait de dresser des balises pour la nouvelle doctrine interventionniste de la communauté internationale (11). Sarkozy a annoncé fermement son intention de briser le silence de la communauté internationale sur l'oppression au Darfour et en Tchécénie, mais aussi sur l'abus des droits de l'homme en Chine et en Russie. Cette approche, il la considère comme centrale à la mission, aux valeurs, voire à l'identité de la France dans le monde. Dans ces conditions, la nomination de Bernard Kouchner au poste de ministre des Affaires étrangères allait presque de soi : le fondateur de Médecins sans frontières puis de Médecins du monde, qui a été à l'origine de la notion de «*droit d'ingérence*» ayant donné lieu à la première résolution «*interventionniste*» de l'ONU au Kurdistan en 1991 (12), est l'incarnation même de l'intervention humanitaire. En moins de quelques semaines au Quai d'Orsay, Kouchner a réussi à mobiliser la communauté internationale sur le Darfour en organisant, le 25 juin 2007, la première conférence internationale avec tous les acteurs impliqués dans le drame.

Toutefois, Sarkozy, pas plus que Kouchner ou Blair, n'a rien d'un «*néo-conservateur*» (13). Bien qu'il reconnaisse la valeur ajoutée des régimes démocratiques, il n'entend nullement suivre le modèle américain d'exportation de la bonne gouvernance sur la pointe des baïonnettes. Rejetant également «*la stabilité pour la stabilité*», qui revient à «*un statut quo cruel et injuste*», il s'est lancé à la recherche de la «*stabilisation en profondeur*» qui passe surtout par l'aide au développement – ou plutôt par ce qu'il appelle le «*co-développement*». Il s'agit de concilier les intérêts profonds des deux partenaires en misant sur le développement solidaire plutôt que hiérarchique, ainsi que sur le partage de la technologie, de la connaissance, des talents et des médicaments; le co-développement cherche à mobiliser «*le dynamisme, la compétence, l'épargne des migrants en France dans l'intérêt du développement de leur pays*».

(11) Tony BLAIR, «*Doctrine of the international community*», Chicago, avr. 1999, disponible sur le site Internet [www.number-10.gov.uk/output/Page1297.asp](http://www.number-10.gov.uk/output/Page1297.asp).

(12) Cf. Bernard KOUCHNER, *Le Devoir d'ingérence*, Denoël, Paris, 1987, et *Les Guerriers de la paix : du Kosovo à l'Irak*, Grasset, Paris, 2004.

(13) François BONNET, «*Ce qu'il y a de Bush en lui*», *Marianne*, 28 avril-4 mai 2007, pp. 16-21.

Sarkozy récuse avec la même force toute velléité d'unilatéralisme, préconisant, au contraire, une série de nouvelles institutions internationales multilatérales pour asseoir durablement les bases d'un ordre international fondé sur le droit : renforcement du rôle de l'ONU et accroissement de ses moyens, surtout dans les opérations de maintien de la paix ; élargissement du G8 à la Chine, à l'Inde et au Brésil ; création, à côté de l'OMC, d'une organisation distincte dédiée à l'environnement (Organisation mondiale de l'environnement) et dotée des mêmes pouvoirs juridictionnels ; volonté de doter de pouvoirs juridictionnels renforcés les principales instances internationales existantes (OIT, UNICEF, UNESCO, OMS, OMAA), « afin que le droit du commerce et la logique du marché ne s'imposent pas de façon exclusive à toutes les activités humaines » (14). Il critique l'emploi démesuré, par les États-Unis, de la force armée, déplore les conséquences de l'intervention en Iraq, exprime ses réticences concernant les priorités militaires des Américains en Afghanistan et envisage même de faire progressivement remplacer les bases militaires françaises en Afrique – dont la présence est « de moins en moins bien comprise par la jeunesse africaine » –, par des forces toujours accrues de l'Union africaine elle-même. Pas d'interventionnisme automatique donc ! Certains prétendaient qu'une équipe Sarkozy-Kouchner au pouvoir à Paris en 2003 aurait rejoint l'invasion américaine de l'Iraq. Rien n'est moins sûr. La devise de Kouchner à l'époque fut « ni la guerre ni Saddam » ; quant à Sarkozy, applaudissant en février 2007 la « lucidité » de Jacques Chirac qui tenait la France à l'écart du conflit, il a traité ce dernier d'« erreur historique ».

Cela étant, cette distance vis-à-vis du drame actuel de l'Iraq ne conduit nullement à une critique tous azimuts de la politique de l'administration américaine.

#### SARKOZY ET LES ÉTATS-UNIS

S'écartant de ce qu'il considère comme une pointe de *schadenfreude* anti-américaine pendant les derniers mois de l'administration Chirac, Sarkozy constate que « nul ne peut se réjouir de voir l'Amérique s'enliser en Iraq » (15). Miser sur l'affaiblissement de l'Amérique n'est, à son avis, qu'« une politique à courte vue, contraire à l'intérêt de la France et de l'Europe ». Là encore, il ne faut pas se méprendre sur le sens de ces propos, qui ne traduisent, en fin de compte, qu'une confiance inébranlable en la valeur historique de l'existence même des États-Unis : « la défaite de l'Amérique, quelles que soient les erreurs de l'Amérique [...] est toujours une défaite de la démocratie face aux forces qui lui sont hostiles ».

(14) Nicolas SARKOZY, *Ensemble*, Editions XO, Paris, 2007, p. 89.

(15) *Ibid.*, p. 90.

Lors de sa visite aux Etats-Unis en septembre 2006, le candidat Sarkozy a été accusé par les médias français – et par l'opposition socialiste – d'être un inconditionnel du président George W. Bush. Cela, pour deux raisons : d'abord, parce que Bush a accepté de le recevoir à la Maison-Blanche (16) et, ensuite, parce que Sarkozy, dans un discours devant la French-America Foundation, a paru critiquer la politique iraquienne de Jacques Chirac en plaidant pour l'«*efficacité de la modestie*» et en dénonçant la «*France arrogante*» (17). Par la suite, Sarkozy a mis au défi les journalistes de «*trouver un texte ou une émission*» où il aurait soutenu la politique de George W. Bush en Iraq (18). Exprimer l'amitié entre le peuple français et le peuple américain ne traduisait, à ses yeux, qu'une évidence parfaitement gaulienne (19). Lors de son discours de victoire, le soir du second tour des élections, il a tenu à tendre la main «*à nos amis américains pour leur dire [...] que la France sera toujours à leurs côtés quand ils auront besoin d'elle*», il a dans le même temps souligné que «*l'amitié, c'est accepter que ses amis puissent penser différemment*» (20). C'est, en fait, exactement le même discours que celui de Jacques Chirac en pleine crise iraquienne...

Ceux, surtout aux Etats-Unis, qui supposent que la diplomatie française va changer de cap en matière de «*politique américaine*» devraient se détromper. Certes, le style et le ton vont changer. Sarkozy cherchera soigneusement à nouer des rapports intimes avec les principaux prétendants aux élections présidentielles de novembre 2008. Entre-temps, il est vraisemblable que le nouveau Président se concentrera sur la politique européenne plutôt que sur les rapports problématiques entre l'Union européenne et une administration Bush devenue un canard boiteux. Il cherchera surtout – à la différence de son prédécesseur – à éviter de semer la division parmi les membres de l'Union européenne sur la politique américaine.

Il y aura néanmoins bien des avatars dans le rapport transatlantique sous l'administration Sarkozy. Les dossiers les plus «*chauds*» seront vraisemblablement l'OTAN en général et l'Afghanistan en particulier, la question du «*Grand Moyen-Orient*», notamment le problème israélo-palestinien, la Méditerranée et l'Afrique. Sarkozy a également souhaité que le dossier du bouclier antimissiles soit traité à l'échelle multilatérale. Il a aussi déploré

(16) Fait rare pour un simple «*candidat*» d'un pays étranger et privilège qui n'a pas été accordé à Ségolène Royal, laquelle a même dû annuler sa visite aux Etats-Unis au printemps 2007, par manque d'interlocuteurs d'assez haut niveau. La rencontre Bush-Sarkozy – dont l'équipe Sarko prétend qu'elle a duré quarante minutes et l'équipe Bush vingt-cinq minutes – a eu lieu non dans l'*Oval Office*, mais dans le bureau de Stephen Hadley, conseiller à la sécurité nationale.

(17) Corinne LESNES, «*Aux Etats-Unis, il dénonce la 'France arrogante'*», *Le Monde*, 14 sept. 2006.

(18) En pleine campagne présidentielle, il est même allé jusqu'à rédiger un article dénonçant l'exécution de Saddam Hussein : «*L'exécution des Saddam Hussein est une faute*», *Le Monde*, 3 janv. 2007.

(19) Dans son livre de campagne, il citait le général de Gaulle lors de sa visite aux Etats-Unis en 1960 : «*Américains, sachez-le! Rien ne compte davantage pour la France que la raison, la résolution, l'amitié du grand peuple des Etats-Unis. Je suis venu vous le dire*». Cf. Nicolas SARKOZY, *Ensemble, op. cit.*, p. 91.

(20) Texte intégral reproduit dans *Le Monde*, 8 mai 2007, p. 4. Il est à noter non seulement que le président Bush fut le premier dirigeant étranger à féliciter Sarkozy de son élection, mais aussi que la communication venait sous forme d'un appel téléphonique personnel, plutôt que par un communiqué officiel.

l'attitude de l'administration Bush sur le dossier climatique. Quant à la question de la vocation européenne de la Turquie, il développe des idées directement opposées à la politique américaine dans la région.

### SARKOZY ET L'OTAN

Les rapports entre la France et l'OTAN ne cessent d'évoluer. Pendant la Guerre froide, la France passait pour «*un allié difficile*» (21). Depuis la fin de la bipolarité, elle s'est constamment rapprochée de l'Alliance, et, ce, sur la base pragmatique du constat suivant lequel, à l'ère de l'interventionnisme, des troupes françaises se trouvent régulièrement au combat aux côtés des alliés, parfois sous commandement américain : se tenir à l'écart des instances alliées où les grandes décisions opérationnelles sont prises ne fait plus sens. Qui plus est, tout au long de la crise iraquienne, la France a maintenu sa participation aux opérations en Afghanistan, a déployé plus de forces dans les missions de l'OTAN que n'importe quel autre pays (les Etats-Unis y compris), a partagé avec les Américains des renseignements ultra-sensibles et a intensifié sa coopération avec Washington dans le domaine nucléaire. Drôle d'allié difficile!

Cependant, Paris s'est constamment battue pour que l'Alliance ne se transforme pas en une instance plus politique que militaire, conçue pour fournir l'alignement quasi automatique des Européens derrière la stratégie globale des Etats-Unis. Dans les années 1990, face aux sommations répétées d'interlocuteurs américains préconisant une «*alliance globale ou une alliance en faillite*» (22), la France a freiné des quatre fers, insistant pour que l'OTAN reste une alliance «militaire» essentiellement cantonnée dans l'«espace européen». Toutefois, au Sommet de Prague, en novembre 2002, l'Alliance – tirant un certain nombre de leçons du 11 septembre 2001 et de la guerre d'Afghanistan et dans l'ambiance harmonieuse qui suivait le vote unanime en faveur de la résolution 1441 au Conseil de sécurité de l'ONU – a décidé de se doter d'un cadre global, d'une capacité de faire face aux menaces «*d'où qu'elles viennent*». Si Paris, un moment, a baissé sa garde, depuis, elle a mené un rude combat pour empêcher que l'Alliance ne se transforme en une vaste machine de gestion des crises internationales : au Sommet de Riga en novembre 2006, le président Chirac s'est opposé à toute «dérive» supplémentaire de l'OTAN, en disant non à l'extension vers la

(21) Surtout dans la littérature «anglo-saxonne» : Michael M. HARRISON, *The Reluctant Ally : France and Atlantic Security*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1981 ; Philip H. GORDON, *A Certain Idea of France : French Security Policy and the Gaullist Legacy*, Princeton University Press, Princeton, 1993 ; Anand MENON, *France, NATO and the Limits of Independence*, Macmillan, 2000. Pour une analyse française, cf. Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe : De Gaulle, les Etats-Unis et l'Alliance atlantique : 1958-1969*, 1996 ; Maurice VAISSE / Pierre MÉLANDRI / Frédéric BOZO (dir.), *La France et l'OTAN*, Complexe, Bruxelles, 1996.

(22) Selon le célèbre mot du sénateur Richard Lugar, «*NATO must go out of area or out of business*».

Géorgie, l'Ukraine ou d'autres pays candidats (surtout des pays asiatiques) et en refusant d'inscrire à l'ordre du jour des problèmes comme la sécurité de l'énergie, le Darfour, *etc.* (23)

Pendant la campagne présidentielle, Nicolas Sarkozy a maintenu très fermement la ligne chiraquienne. Reconnaisant que l'UE et l'OTAN sont des organisations différentes, plutôt complémentaires que concurrentes, il a néanmoins insisté pour que cette dernière se limite à son rôle traditionnel : *« nous devons veiller avec nos partenaires européens à ce que l'OTAN n'évolue pas, comme sembleraient le souhaiter les États-Unis, vers une organisation mondiale effectuant des missions aux confins de l'humanitaire, du militaire et des activités de police internationale. L'OTAN n'a pas vocation à se substituer à l'ONU. Elle doit conserver un ancrage géopolitique clair en Europe et une vocation strictement militaire »* (24). Trois jours plus tôt, dans son grand discours sur la défense, Ségolène Royal avait émis un message identique : *« la France veillera avec moi à ce que l'OTAN ne dérive pas vers un rôle de gendarme du monde, se substituant à l'ONU, ce qu'elle n'est pas et ne peut pas être. [Il faut] que nous sachions résister aux tropismes d'extension permanente des champs d'action et des domaines d'intervention de l'OTAN »* (25). La France mène seule au grand jour ce combat d'arrière-garde, exprimant tout haut ce que pense tout bas bon nombre d'alliés européens (26).

Dans ce contexte, le théâtre le plus dramatique de ce bras de fer virtuel n'est autre que l'Afghanistan. Depuis décembre 2001, la France a joué un rôle de premier plan dans deux missions distinctes : Operation Enduring Freedom (OEF), où elle s'est battue avec des forces spéciales aux côtés des Américains dans la lutte contre Al Qaïda et les Talibans, et la *Force internationale d'assistance et de stabilisation* (FIAS), dont le commandement a été confié à l'OTAN en 2003. Cependant, depuis le début de l'année 2007, un certain nombre de pays membres, dont la France, expriment de plus en plus ouvertement leur mécontentement devant ce qu'ils considèrent comme une politique américaine erronée, qui met beaucoup trop l'accent sur la lutte militaire alors que, selon ces pays, le véritable défi en Afghanistan est la reconstruction et le développement du pays (27). Avec le président Sarkozy, qui croit fermement en la valeur transformative de ces objectifs, ce problème interallié va certainement s'intensifier. La division du travail entre une Alliance de plus en plus ambitieuse et polyvalente et une politique européenne de sécurité et de défense de plus en plus performante ne sera pas facile à trancher.

(23) Disponible sur le site Internet [www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/67246.htm](http://www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/67246.htm).

(24) Discours de Nicolas Sarkozy tenu lors de la Journée UMP sur la Défense, 7 mars 2007, p. 14.

(25) Discours de Ségolène Royal sur la défense, 3 mars 2007, pp. 8-9.

(26) D'après des entretiens avec des fonctionnaires de l'Alliance, Bruxelles, juin 2007.

(27) En janvier 2007, les forces spéciales françaises ont été retirées de l'OEF.



## LA POLITIQUE MOYEN-ORIENTALE DE SARKOZY

Concernant le dossier ô combien sensible du Moyen-Orient, le président Sarkozy va probablement innover à deux titres. D'abord – mais sans infléchissements majeurs – en ce qui concerne Israël et la Palestine. Ensuite, avec son projet d'«Union méditerranéenne».

Il convient de remarquer que, pendant la campagne présidentielle, les problèmes israélo-palestiniens et libanais ont été totalement passés sous silence. Néanmoins, l'élection de Sarkozy a été acclamée en Israël et, ce, pour deux raisons – peut-être trompeuses : d'une part, le départ de Jacques Chirac, considéré en Israël comme un inconditionnel des Palestiniens, a été accueilli avec satisfaction et soulagement; d'autre part, Sarkozy, avec ses racines familiales juives, ses contacts personnels étroits avec bien des dirigeants israéliens (Benyamin Netanyahou, Ehud Olmert) et sa réputation d'atlantiste, est perçu – à tort ou à raison – comme «objectivement» plus favorable à Israël. C'est d'ailleurs en Israël qu'il s'est rendu pour sa première visite à l'étranger suite à son élection à la tête de l'UMP en 2004. Selon les sondages, Sarkozy, qui s'est prononcé fermement contre des actes d'antisémitisme dans l'Hexagone, bénéficierait de l'appui de 65 % des électeurs juifs français.

Et pourtant, à moins de crise grave dans la région, il y a peu de chances que la traditionnelle politique française évolue de façon significative. Dans un entretien accordé à la revue *Politique internationale* en mai 2007, le nouveau Président n'a pas dévié d'un pouce de la ligne tracée par la France depuis presque vingt ans : deux États sécurisés et vivant dans une paix négociée; retrait israélien des territoires occupés; fin du terrorisme palestinien; autonomie et stabilité du Liban (28). Une analyse israélienne fort lucide souligne l'inévitable maintien de liens d'amitié entre la France et le monde arabe, l'impact sur la diplomatie française de la forte population musulmane en France, l'état de l'opinion publique française – considérée dans l'État hébreu comme objectivement anti-israélienne – et même le risque que l'atlantisme supposé de Sarkozy, sous une nouvelle administration démocrate aux États-Unis, n'entraîne des pressions fortes sur Tel-Aviv pour accorder davantage de concessions envers les Palestiniens (29). En revanche, à la différence de Jacques Chirac, Sarkozy ne traitera vraisemblablement pas la politique libanaise comme son bien propre, mais la portée et la direction générale de celle-là risque d'être fermement maintenue.

Une telle continuité est peu vraisemblable en matière de politique méditerranéenne. Une des idées fortes de la campagne, reprise de plus belle par

(28) «La France : puissance d'avenir», *op. cit.*

(29) Tsilla HERSHCO, «The French presidential elections of May 2007 : implications for French-Israeli relations», *Perspectives Paper*, Begin-Sadat Center for Strategic Studies, n° 29, 13 mai 2007, disponible sur le site Internet [www.biu.ac.il/SOC/besa/perspectives29.html](http://www.biu.ac.il/SOC/besa/perspectives29.html).

la suite, est la création d'une «Union méditerranéenne». Le Président a présenté ce projet comme une priorité absolue de sa démarche diplomatique, à la fois une méthode pour atteindre ses objectifs et un objectif en lui-même. Pour Sarkozy, la Méditerranée «nous a tout enseigné»; les Français, enchaîne-t-il avec lyrisme, sont «*les enfants de l'Égypte, de la Grèce, d'Israël, de Rome, de Venise, de Florence, de Séville*» (30). Aussi Sarkozy ne vise-t-il rien de moins qu'une Union entre les pays des deux rives de la Méditerranée, sur le modèle de l'Union européenne, dotée progressivement d'institutions similaires, à commencer par un Conseil de la Méditerranée calqué sur le Conseil de l'Europe. Il considère que ce pas dramatique est urgent parce que le Processus de Barcelone a échoué – échec prévisible, selon lui, en raison de sa structure hiérarchique de type «dialogue Nord-Sud», qui perpétuait la «*frontière invisible qui depuis si longtemps coupe en deux la Méditerranée*» en divisant ses deux rives au lieu de les réunir. Le programme de cette nouvelle instance internationale est vaste et ambitieux : développement économique et commercial, création d'une banque méditerranéenne d'investissement (31), promotion de l'État de droit dans la région, gestion concertée des migrations, mise en place d'un système de sécurité collective, lutte contre le terrorisme, gestion commune de l'eau, politique commune de la mer, de l'énergie, du patrimoine, du tourisme et de la recherche.

Sarkozy présente ce vaste projet comme l'outil indispensable pour relever deux défis liés à la mondialisation. D'abord, empêcher le choc des civilisations. Ce qui se passe dans le Grand Moyen-Orient pèse lourd sur l'avenir du monde : «*là nous pouvons tout gagner ou tout perdre. Nous pouvons avoir la paix ou la guerre, la meilleure part de la civilisation mondiale ou le fanatisme et l'obscurantisme, le dialogue des cultures le plus fécond ou l'intolérance et le racisme*» (32). Son projet est donc destiné à mettre fin une fois pour toutes à la guerre millénaire des cultures et des religions. Ensuite, constituer le «*pivot d'une grande alliance entre l'Europe et l'Afrique, qui puisse devenir dans la mondialisation le contrepoids de l'Amérique et de l'Asie*». Voilà qui risque de faire froncer des sourcils à Washington, à Pékin et à Tokyo. Sarkozy n'emploie que rarement le terme de «multipolarité» – perçu aux États-Unis comme une provocation typiquement française. Cependant, il est évident que le concept se situe au cœur de sa vision stratégique. Le travail de persuasion en direction de la quinzaine de pays méditerranéens que le Président français souhaite réunir sur ce projet – y compris Israël et la Turquie – présentera sans aucun doute le plus grand défi de sa présidence.

(30) Nicolas SARKOZY, *Ensemble, op. cit.*, p. 103.

(31) Pour la dimension économique et commerciale du projet, cf. «Le Maghreb prend sa place sur l'échiquier de la mondialisation», *Le Monde de l'économie*, 29 mai 2007.

(32) Nicolas SARKOZY, *Ensemble, op. cit.*, p. 104.

Le projet d'Union méditerranéenne servira également à promouvoir un autre objectif stratégique du président Sarkozy : le tracé définitif des frontières externes de l'Union européenne, en excluant la Turquie. Sarkozy affiche son «*attachement profond*» à l'UE et souhaite que celle-là devienne une force politique majeure dans le monde, ce qui nécessite qu'elle ait des frontières définitives. A ce sujet, il a toujours été très clair : il estime que la capacité d'absorption de l'Union «*n'est pas extensible à l'infini*» (33). A la différence de Ségolène Royal, qui se cachait derrière l'opinion publique française (34) –, il a dit très ouvertement que la Turquie «*n'a pas vocation à devenir membre de l'Union européenne parce qu'elle n'est pas européenne*»; pire, il affirme que «*l'entrée de la Turquie tuerait l'idée même de l'intégration européenne*» (35).

Ainsi, Sarkozy laisse entendre qu'il n'acceptera, en matière d'élargissements futurs, que les pays dont la vocation européenne ne fait question pour personne : la Suisse, la Norvège, les pays des Balkans, l'Islande. Pour tous les autres – essentiellement les Etats de l'«*espace euro-asiatique*» –, la solution préconisée est le partenariat privilégié. Dans cette perspective, le Président français n'a pas hésité, même auréolé de son triomphe européen au Conseil de Berlin du 22 juin 2007 où il a fait accepter son projet de mini-Traité, à bloquer, quelques jours plus tard, l'ouverture de pourparlers entre l'UE et la Turquie sur la politique économique et monétaire, motivant son refus par le fait qu'il n'y avait pas lieu de discuter de ce dossier puisque la Turquie «*n'a pas vocation à entrer dans l'UE*» (36). Ce dossier ne manquera pas de provoquer des levées de boucliers non seulement à Washington, mais aussi dans certains pays de l'UE – dont la Suède, le Royaume-Uni et le Portugal – qui soutiennent fermement l'accession de la Turquie (37).

La position de Sarkozy sur la Turquie est étroitement liée à sa politique de sécurité et de défense.

(33) Entretien avec *Politique internationale*, *op. cit.*

(34) Royal s'annonçait «*favorable sur le principe*» de l'accession turque, mais ne souhaitait pas une accession rapide (impossible en tout cas) et, en fin de compte, entendait se soumettre au verdict des Français dans un référendum : cf. Ségolène ROYAL, *Maintenant*, Hachette, Paris, 2007, p. 309. François Bayrou a adopté une position très proche de celle de Sarkozy : non à la Turquie parce qu'elle n'est pas européenne.

(35) Nicolas SARKOZY, *Ensemble*, *op. cit.*, p. 95.

(36) George PARKER / John THORNHILL, «Paris balks at eurozone Turkey», *Financial Times*, 27 juin 2007.

(37) Elu Président, Sarkozy a prononcé, à Strasbourg, le 2 juillet 2007, un grand discours sur le thème de l'Europe, dans lequel il a repris toutes ses idées de la campagne : cf. le site Internet [www.elysee.fr/elysee/elysee/francais/interventions/2007/juillet/allocution\\_du\\_president\\_de\\_la\\_republique\\_a\\_l\\_occasion\\_de\\_la\\_grande\\_reunion\\_publicque\\_sur\\_le\\_theme\\_de\\_l\\_europe.78984.html](http://www.elysee.fr/elysee/elysee/francais/interventions/2007/juillet/allocution_du_president_de_la_republique_a_l_occasion_de_la_grande_reunion_publicque_sur_le_theme_de_l_europe.78984.html).

SARKOZY  
ET LES QUESTIONS DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

L'actuel Président français estime que l'indépendance de l'Europe est indissociable de l'indépendance de la France. Certes, ses propos sur la défense commencent avec la traditionnelle incantation gaullienne de la dissuasion nucléaire, mais, là aussi, il souhaite faire bénéficier ses voisins européens de cette «assurance-vie» indispensable dans la mesure où, en 2007, «*les intérêts vitaux de la France ne se réduisent pas à la seule dimension de l'Hexagone*». Le partage européen de la dissuasion nucléaire est donc mis à l'ordre du jour. La seconde fonction de la politique de défense, c'est la prévention des menaces, objectif qui exige une coordination européenne accrue en matière de renseignement : Sarkozy, en mettant en vedette les moyens d'acquisition de l'information, surtout spatiaux, ouvre un autre dossier épineux pour les rapports transatlantiques. En ce qui concerne la projection des forces, le candidat de la droite a toujours appuyé l'idée d'un second porte-avions, bâtiment qui s'inscrit, lui aussi, dans une dimension européenne, puisque conçu en coopération industrielle avec la Grande-Bretagne. La politique française de Défense s'inscrit donc, sous Sarkozy, très ouvertement dans un contexte européen.

Le développement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en est un défi majeur. Tout y passe : la mutualisation des équipements, dynamisation de la base industrielle, conduite des grands projets comme Galileo, alignement de tous les pays membres sur un minimum de 2 % du PNB consacré à la défense (38)... Ce programme correspond clairement à l'idée d'une Europe politique intégrée. Il convient d'observer que le programme de Ségolène Royal en matière de défense privilégiait, lui aussi, la dimension européenne. Cependant, Sarkozy prend soin d'insister sur la complémentarité de la PESD et de l'OTAN – sans entrer dans le détail d'une éventuelle division du travail – : il n'y a pas, dans les propos sur la défense, la moindre allusion à un quelconque contrepois européen à la puissance américaine.

La programmation future sera articulée à partir d'un exercice de réévaluation et d'audit systématique des principaux programmes d'armement en cours ou en projet. Le dernier Livre blanc sur la défense remonte à 1994. Depuis cette date, le monde a changé du tout au tout. Sarkozy a promis de mettre fin à l'habitude française de lancer de grands programmes d'armement non budgétés. La seconde innovation majeure consiste en la création, sur le modèle américain, d'un Conseil de sécurité nationale qui, attaché à l'Elysée, «*deviendra l'instance centrale d'analyse, de débat et de*

(38) «*L'Europe de la défense ne peut pas exister si seulement trois ou quatre membres de l'UE sur vingt-sept consentent à un effort de défense digne de ce nom*» : allocution de Nicolas Sarkozy sur la défense, 7 mars 2007, p. 13.

*réflexion en matière de sécurité et de défense*» : il sera dirigé par l'ex-ambassadeur français aux Etats-Unis, Jean-David Levitte, dont les talents diplomatiques sont exceptionnels; ce réaliste fera certainement le pendant de l'interventionniste Kouchner au Quai d'Orsay. La création de cette nouvelle instance, bien qu'assortie de propos assez flous sur le renforcement des pouvoirs du Parlement en matière de défense et sur son souhait de dépasser la notion de «domaine réservé» présidentiel, donnera sans aucun doute au chef de l'Etat un contrôle encore plus grand sur la politique de défense française. Son choix du ministre de la Défense, l'UDF Hervé Morin, conforte cette orientation (39).

\* \*  
\*

Entre la présidence de Jacques Chirac et celle de Nicolas Sarkozy, il y aura sans doute rupture et continuité. Sarkozy semble vouloir mettre l'accent sur la rupture – qui sera fort visible au niveau symbolique –, alors que, en réalité, il risque d'y avoir aussi beaucoup de continuité – les intérêts stratégiques de la France n'ont pas changé.

En 1995, Jacques Chirac avait voulu marquer sa propre rupture avec la politique de François Mitterrand en renversant la décision de ce dernier de suspendre les essais nucléaires français : ce fut l'épisode – toujours mal compris – des «ultimes» essais à Mururoa (40). Sarkozy poursuivra sans aucun doute la politique de la dissuasion nucléaire et, en cela, maintiendra l'étroite collaboration franco-américaine qui existe depuis la présidence de Georges Pompidou (41). Dans le même temps, comme nous l'avons vu, entre Paris et Washington, de forts contentieux demeurent : la politique américaine de Sarkozy s'inscrira beaucoup plus dans la continuité que dans la rupture. Jacques Chirac passera dans l'histoire comme le Président qui mit fin à deux siècles de conscription en professionnalisant les armées françaises et qui lança, avec Tony Blair, la politique européenne de sécurité et de défense (PESD); Nicolas Sarkozy maintiendra fermement ce cap en mettant davantage l'accent sur la dimension européenne – pour sa première fête nationale, le 14 juillet 2007, il a marqué le coup en faisant défiler sur les Champs-Élysées des troupes venant des 27 pays de l'Union européenne.

Par rapport au voisinage, ce fut Jacques Chirac qui a lancé, en 1995, le Partenariat euro-méditerranéen, tentative d'«européaniser» les rapports de la France avec le monde arabe. Sarkozy estime que ce processus a échoué par manque d'ambition et qu'il faut aller plus loin en lançant l'«Union

(39) Les gouvernements de gauche, soucieux de bien maîtriser les forces armées, ont traditionnellement nommé des ministres de la Défense forts; les gouvernements de droite ont plutôt choisi des ministres peu susceptibles d'autonomie.

(40) Jolyon HOWORTH, «HiroChirac' and the French nuclear conundrum : a testing time for the pursuit of grandeur», *French Politics and Society*, vol. XIII, n° 3, 1995, pp. 1-17.

(41) Richard H. ULLMAN, «The covert French connection», *Foreign Policy*, été 1989.

méditerranéenne». En revanche, alors que Chirac s'est montré très favorable à l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale, Sarkozy est fermement opposé à toute nouvelle expansion vers l'Est. En matière de politique européenne, Jacques Chirac fut un converti tardif et un apôtre peu convaincant; il a rompu le dynamisme du couple franco-allemand en ne s'entendant que par brefs moments avec ses homologues allemands, Helmut Kohl, Gerhard Schröder et Angela Merkel, et son rapport personnel avec Tony Blair fut exécration. Sarkozy, Européen convaincu, semble être sur le même diapason qu'Angela Merkel, avec laquelle il a déjà forgé une nouvelle et puissante entente franco-allemande. Reste à voir si, avec l'énigmatique Gordon Brown, le contact s'établira. En tout cas, Sarkozy a déjà fourni la preuve de sa détermination à donner une nouvelle impulsion au projet européen. Ce serait difficile de faire, sur ce dossier, un plus mauvais score que celui de Jacques Chirac.

Sarkozy risque de rompre aussi avec la dimension clientéliste de la politique de son prédécesseur envers l'Afrique et le Moyen-Orient. Il rejette totalement la culture des «réseaux» par laquelle la France a géré ses anciennes colonies africaines sous tous les Présidents de la Cinquième République; le cynisme français qui a présidé aux massacres au Rwanda ou au soutien de dictateurs comme Mobutu Sese Seko au Zaïre a vécu et sera remplacé par une politique qui, tout en reconnaissant les limites concrètes de l'ingérence et la dimension incontournable de la diplomatie traditionnelle, mettra ouvertement l'accent sur l'impératif démocratique et humanitaire. L'approche fort personnelle de Jacques Chirac au Moyen-Orient, où ses amitiés libanaises et égyptiennes ont largement dicté sa diplomatie, cédera la place à une démarche plus politique, plus équilibrée et objectivement plus porteuse de progrès.

Dans un entretien à la revue *Le Meilleur des mondes*, en automne 2006, Nicolas Sarkozy a estimé que «la France doit porter des valeurs universelles et les faire vivre». Cela ne relève pas d'un rêve d'intellectuel, comme il a tenu à le souligner lors de son entretien télévisé à TF1, le 20 juin 2007 : «je ne suis pas un théoricien, moi, je ne suis pas un idéologue. Oh, je ne suis pas un intellectuel!» Pour lui, tout ce qui compte, c'est ce qui marche (42). En cela, il ressemble beaucoup à son prédécesseur. Pourtant, le nouveau Président a esquissé de très grandes ambitions. Il a de fortes chances de rester au pouvoir pendant dix ans. L'histoire le jugera sur son bilan concret.

(42) Daniel VERNET, «La diplomatie Sarkozy», *Le Monde*, 27 juin 2007, p. 2.