

LA POLITIQUE ETRANGERE DE NICOLAS SARKOZY

PAR

Gilles ANDREANI*

A la fin de 2008, dix-huit mois après son entrée en fonctions, Nicolas Sarkozy a fortement imprimé de sa marque la politique étrangère de la France. Il l'a fait au prix d'un investissement relativement inattendu de sa part dans ce domaine. D'abord, on lui connaissait peu d'intérêt personnel pour les questions internationales et les pays étrangers. Son expérience politique et professionnelle avait été essentiellement tournée vers la France ; tête de la liste RPR-DL aux élections européennes de mars 1999, il avait démissionné du Parlement européen dès septembre suivant ; à ses postes ministériels, il s'était peu engagé dans les questions internationales et avait été peu assidu à Bruxelles. Ensuite, l'on aurait pu penser que, son énergie mobilisée par les réformes intérieures ouvertes simultanément sur de nombreux fronts, il superviserait l'action extérieure sans la diriger au jour le jour.

En fait, dans ce domaine, comme dans les autres, son hyper activité, sa préférence pour l'engagement personnel plutôt que pour la délégation des responsabilités, ont joué, au point que les choix et le style personnel du Président auront rarement autant compté dans la politique étrangère de la France depuis la fin de l'ère gaullienne. Présent sur tous les dossiers qui retiennent l'attention, il n'a laissé à personne d'autre non seulement les choix principaux, mais l'exécution de la politique étrangère.

Cette méthode l'a, au moins au début, exposé : à se mettre sans cesse en première ligne sur un terrain nouveau pour lui, il risquait l'improvisation et les faux pas et les critiques n'ont pas manqué sur sa façon de faire en France comme à l'étranger. Dans la seconde moitié de 2008, au contraire, elle s'est avérée payante : les succès de la présidence française de l'Union européenne (UE) ont été portés au crédit personnel de Nicolas Sarkozy, dont l'implication et la ténacité ont été visibles au quotidien. Il leur doit sans doute une remontée de sa cote de confiance, tombée à des niveaux historiquement bas dans la première moitié de 2008 et qui s'est relativement redressée au 2nd semestre, passant de 37 % d'opinions favorables en septembre à 44 % en décembre¹.

Sur le fond, N. Sarkozy a inscrit cet engagement en rupture par rapport aux choix politiques de son prédécesseur. Cette rupture relève-t-elle du choix électoral qui lui a fait valoriser dans tous les domaines les différences avec le Président sortant et déborder largement le territoire idéologique de la majorité dont il était issu ? Peut-être en partie. Cela étant, sur plusieurs sujets majeurs, Israël, les Etats-Unis, l'Occident, le positionnement assumé par Nicolas Sarkozy ne relève pas du choix tactique, mais reflète de vraies différences – voire une transgression – par-rapport non seulement à Jacques Chirac, mais au consensus de politique étrangère constitué par sédimentations successives depuis le début de la V^e République.

* Professeur associé à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

¹ Sondages IFOP/JDD, disponibles sur le site Internet www.ifop.com/europe/banque/resulbase.asp?THEME2=popularite.

Le style est personnel, les idées aussi, ce qui justifie doublement le titre de cet article. Cela amène cependant à n'y apporter qu'une conclusion interrogative et provisoire. Quels choix concrets prolongeront-ils en effet la rupture proclamée en 2007 et les succès, par définition éphémères, de la présidence française qui s'achève fin 2008 ? Nul ne peut le dire, tant la politique étrangère française est aujourd'hui identifiée à Nicolas Sarkozy, c'est-à-dire à quelqu'un dont la volonté de changer les choses et la capacité de mouvement sont plus évidentes que le dessein d'ensemble.

DEUX RUPTURES DE NICOLAS SARKOZY : L'AMÉRIQUE ET ISRAËL

Faisant le premier bilan en août 2008 de sa politique étrangère à l'occasion de la conférence annuelle des ambassadeurs, le président Sarkozy décrivait sa politique étrangère comme procédant d'une rupture avec celle de son prédécesseur dans cinq domaines : l'Amérique, le positionnement de la France au Moyen-Orient, les droits de l'homme, l'Europe et l'Afrique. On s'en tiendra d'abord aux deux premiers, où le changement nous semble, de la part du nouveau président, le plus manifeste et le plus personnel.

La première et la plus importante rupture concerne l'ancrage dans la « famille occidentale », la relation avec les Etats-Unis et l'Alliance atlantique. De façon spectaculaire, à l'occasion de son voyage à New York et Washington de septembre 2006, Nicolas Sarkozy avait revendiqué une solidarité avec les Etats-Unis qui tranchait avec la politique de son prédécesseur. Il a annoncé dès les premières semaines de son mandat que la France reprendrait toute sa place dans l'organisation militaire de l'OTAN, choix confirmé lors de la remise du Livre blanc sur la défense et la sécurité au printemps 2008. Il a fait de l'amélioration des relations avec les Etats-Unis une priorité de sa politique étrangère.

Dans ce domaine, la rupture est moins dans le contenu des politiques que dans l'instinct et les attitudes qui sont celles du nouveau Président. Sans aller jusqu'à estimer avec Elie Barnavi que « *Jacques Chirac n'aime pas l'Occident* », on sentait que, chez celui-là, les affections les plus manifestes, celles en tout cas qu'il proclamait à la fin de son mandat, ne le portaient ni vers les Etats-Unis ni vers le monde occidental, qu'il n'a jamais qualifié de « famille ». J. Chirac avait, après la crise iraquienne de 2003, prolongé l'alliance de circonstance nouée avec la Russie et l'Allemagne dans l'opposition à la guerre. Tout en cherchant à améliorer ses relations avec les Etats-Unis, il avait maintenu un discours sinon tiers-mondiste, du moins empreint de proximité et de solidarité avec les pays les plus pauvres. C'est aux peuples premiers, ces « *fleurs fragiles de la différence* » menacées par une modernité et une mondialisation destructrices, assimilées aux Etats-Unis, qu'il réservait ses accents les plus sincères. Au demeurant, du général De Gaulle à François Mitterrand, en passant par Valéry Giscard d'Estaing (le dialogue Nord-Sud), la V^e République a toujours répugné à se laisser enfermer dans une identité « occidentale » susceptible de diminuer sa liberté de manœuvre vis-à-vis des Etats-Unis.

Pourquoi Nicolas Sarkozy assume-t-il à rebours de ce tabou français un positionnement « *occidentaliste* » et « *atlantiste* », pour reprendre une terminologie employée par Hubert Védrine dans un rapport sur la mondialisation en forme de mise en garde remis, à sa demande, au Président nouvellement élu en septembre 2007 ? D'autant que ces choix l'exposent politiquement, dans un pays où l'opposition à l'Amérique est à la fois naturelle et valorisée sur le plan politique et culturel, à droite comme à gauche – le Parti socialiste, en

janvier 2007, dans une critique aux accents déplaisants, avait accusé Nicolas Sarkozy d'être « *un néo-conservateur américain avec un passeport français* ».

Il y a sûrement là l'expression d'une conviction : des Etats-Unis, N. Sarkozy dit aimer l'énergie et la mobilité. La morale de l'effort, du travail et de la réussite individuelle sous l'égide de laquelle il a placé ses réformes intérieures, coïncide avec celle de l'Amérique, tout comme la reconnaissance de l'argent comme mesure légitime du succès. Aussi évoque-t-il à de nombreuses reprises la communauté de valeurs qu'il ressent avec les Etats-Unis, où il choisit à l'été 2007 de passer ses premières vacances de Président élu – son attirance pour le pays, qu'illustre ce choix inédit et remarqué, va au demeurant de pair avec une pratique imparfaite de ses codes sociaux et journalistiques.

Cependant, il y a aussi de la part de N. Sarkozy une analyse politique sur la crise iraquienne et ses conséquences : tout en assumant sur le fond l'opposition de J. Chirac à la guerre en Iraq, il estime qu'elle a été mal conduite – la menace du veto était inutile, dira-t-il – et, surtout, que la rupture entre les deux pays a été trop loin. La capacité d'influence de la France en Europe en a été diminuée, en particulier vis-à-vis vis de nouveaux membres comme la Pologne : il citera leur ralliement à l'Europe de la défense – et l'acquiescement qu'y aurait donné le président George W. Bush à l'occasion du sommet de l'OTAN à Bucarest – comme preuve du bien-fondé de sa stratégie de rapprochement avec les Etats-Unis.

On dira que c'était là de l'analyse même de J. Chirac, qui l'avait conduit à préparer à la fin de 1995 le retour de la France dans l'organisation militaire intégrée. Les deux conditions mises à ce retour² étaient les mêmes (progrès de l'Europe de la défense, place reconnue de la France au plus haut niveau dans les commandements intégrés). De surcroît, la France est déjà si présente dans les structures de commandement et les opérations de l'OTAN que sa réintégration formelle ne changerait pas grand-chose en pratique. Au demeurant, le rapprochement franco-américain et le « tournant atlantiste » de Nicolas Sarkozy n'ont pas fait de lui un suiveur inconditionnel des orientations américaines. Au sommet de l'OTAN de Bucarest, il soutient les Allemands dans leur opposition à l'octroi d'un statut de candidat privilégié à l'Ukraine et à la Géorgie. Longuement délibéré, le renfort de troupes françaises en Afghanistan annoncé à cette occasion est minimal (700 hommes) et destiné à l'est du pays, région moins exposée que le sud, où se déroulent les combats les plus violents. Fin 2008, l'annonce de l'envoi de nouveaux renforts français a été démentie de façon ferme : il faut sans doute y voir l'effet des pertes subies par un détachement français en août 2008 et des débats qui ont suivi, lesquels ont révélé la relative fragilité du soutien interne à l'engagement des forces françaises en Afghanistan.

Les inflexions de fond prises une à une peuvent donc paraître limitées par rapport aux options de Jacques Chirac. Toutefois, la rupture ici n'est pas un vain mot : l'américanophilie de Nicolas Sarkozy a provoqué un réchauffement réel avec les Etats-Unis, matérialisé par un voyage officiel amical en novembre 2007. Qui plus est, le pari du Président français de renouer sans attendre avec l'Amérique a été payant : l'élection de Barack Obama montre la capacité de rebond des Etats-Unis, renouvelle leur attrait auprès de l'opinion française et valide après coup le rapprochement entrepris. N. Sarkozy a acheté l'Amérique à la baisse, avant que B. Obama ne fasse flamber la cote.

² Dans sa première évocation publique de ces conditions à l'occasion de l'entretien publié par le *New York Times* le 24 septembre 2007. La seconde condition n'a pas été évoquée publiquement depuis et la France ne parle plus expressément de « conditions ».

Avec Israël, deuxième rupture et trajectoire comparable : un pays avec lequel Jacques Chirac avait initialement cherché un rapprochement, qui n'a pu se concrétiser faute d'une empathie durable ou plus simplement de circonstances favorables – le Discours du Vel d'Hiv au début de son mandat est un geste historique généreux en direction de la communauté juive et retentit favorablement en Israël ; en décembre 1996, les frictions provoquées malgré lui par son déplacement dans la vieille ville de Jérusalem compromettent son voyage en Israël. Finalement, des différends politiques sur le Liban et la Palestine conduiront à une dégradation historique des relations bilatérales avec la France. La politique de Nicolas Sarkozy est en forme de contre-pied de celle de son prédécesseur.

Avec Israël, l'empathie du nouveau Président est ancienne est profonde. Or elle est pour ce pays, aussi intraitable dans ses pratiques politiques qu'assoiffé de reconnaissance, une condition préalable, un test à passer : après François Mitterrand, Nicolas Sarkozy est le second Président de la V^e république à le réussir. Il l'avait déjà fait avant son entrée en fonctions, à l'occasion d'un voyage en Israël en décembre 2004, où un accueil exceptionnel lui avait été réservé – et où entrainé, de la part des Israéliens, la malice de souligner par contraste le médiocre état de leur relation avec Jacques Chirac.

En visite d'Etat en Israël du 22 au 24 juin 2008, Nicolas Sarkozy dira être venu « *renouveler l'amitié* » entre la France et Israël ; il l'a fait avec succès, dans un discours devant la Knesset, où il a retrouvé l'équilibre réalisé en 1982 dans les mêmes circonstances par François Mitterrand : une amitié, un soutien et une admiration pour Israël, qu'on ne marchandait pas – chez F. Mitterrand, elle se nourrit de l'évocation de l'*Exodus* et de sa participation au cabinet français, qui a laissé le bateau faire escale en France ; chez N. Sarkozy, du souvenir du grand-père juif qui l'a élevé – et qui autorisent à parler clairement sur la paix et le problème palestinien. Nicolas Sarkozy énoncera fermement les grands paramètres d'un accord de paix avec la Palestine : arrêt total et immédiat de la colonisation, frontières sur la base de la ligne de 1967 moyennant des échanges de territoires, Jérusalem capitale des deux Etats, résolution de la question des réfugiés palestiniens dans le respect de l'identité d'Israël.

Salué en Israël, par les Palestiniens et en France, à droite et à gauche, le discours de la Knesset marque la deuxième rupture réussie de Nicolas Sarkozy. A-t-il par la suite maintenu l'équilibre trouvé lors de son voyage en Israël ? Son amitié pour Israël est plus spontanée et emporte davantage la conviction que sa défense d'une juste solution de la question palestinienne. Dans le second semestre 2008, la présidence française de l'Union européenne prendra l'initiative d'un « rehaussement » des relations entre celle-là et Israël – bloqué à ce jour par le Parlement européen –, que l'impasse du processus de paix et la politique israélienne dans les territoires occupés ne justifiait d'aucune façon. Il est cependant juste de dire que le déséquilibre de la politique française au détriment des Palestiniens n'a pas commencé avec Nicolas Sarkozy et n'est pas le fait de la France seule : le refus du résultat des élections palestiniennes de 2006, l'acquiescement donné à un blocus de Gaza aux conséquences humanitaires et politiques désastreuses, la disparition de toute position européenne discordante face aux Etats-Unis sur le problème palestinien ont été le fait des Européens ensemble, avant l'élection de 2007 et avec l'aval de Jacques Chirac. N. Sarkozy n'est pas responsable de cette situation, même si on peut regretter qu'il ne l'ait pas redressée.

Convaincu que la distance avec les Etats-Unis et Israël héritée de J. Chirac handicape la politique française en Europe et au Moyen-Orient, il a levé ce double obstacle et créé un climat de confiance inédit dans la relation de la France avec ces deux pays, sans

compromettre au fond les positions dont il avait hérité de son prédécesseur. Ce faisant, il s'est donné des marges de manœuvre mais n'a pas encore montré comment il les utiliserait.

LE « RETOUR EN EUROPE »

S'adressant au public réuni Salle Gaveau le soir de son élection, Nicolas Sarkozy lui annonce que, « *ce soir, la France est de retour en Europe* ». Le propos est peut-être excessif, car la France n'a pas quitté l'Europe avec le « non » au référendum sur le Traité constitutionnel de 2005, auquel la phrase fait allusion sans l'évoquer. Néanmoins, l'Europe en a été paralysée et l'influence de la France en Europe diminuée : une réunion à Madrid en janvier 2007 des 18 pays qui ont déjà ratifié le Traité a renforcé cette impression. Nicolas Sarkozy mettra son énergie à lever ce blocage et y réussira en proposant de substituer au Traité constitutionnel un texte simplifié, qui sera adopté à Lisbonne à la fin de l'année.

La voie de sortie proposée aux partenaires de la France par N. Sarkozy lors de son premier déplacement après son élection, à Berlin, le 16 mai – en février il en avait déjà fait état auprès d'Angela Merkel –, puis le 23 mai à Bruxelles, fait assez vite consensus, à quelques exceptions près : la principale est la Pologne, où N. Sarkozy se rend le 14 juin sans emporter la conviction du président Kaczyński, qui insiste pour maintenir le système de vote en vigueur depuis le Traité de Nice, avantageux pour son pays. Au Conseil européen sous présidence allemande, qui se déroule à Bruxelles les 21 et 22 juin, il prend un rôle de pointe dans les négociations, en particulier celles qui se déroulent entre la Pologne et ses partenaires et entre le président Kaczyński resté à Varsovie et hostile au compromis et la délégation polonaise sur place, que dirige le Premier ministre son frère: un long échange téléphonique entre les Présidents français et polonais dans la nuit du 22 au 23 contribuera au déblocage de la situation et à l'adoption du mandat qui servira à la conférence intergouvernementale chargée de rédiger le Traité simplifié.

La formule du Traité simplifié préserve en substance l'essentiel du Traité constitutionnel – et n'est donc pas seulement le « mini-traité » proposé par les Britanniques. En même temps, il est, dans la forme, débarrassé des éléments qui tendaient à lui conférer une apparence constitutionnelle, d'ailleurs fallacieuse : il ne se présente plus comme un texte nouveau, mais comme des amendements aux traités existants ; la symbolique étatique inutile (hymne, drapeau) qui l'encombraient en est évacuée.

Aussi bien, le principal mérite de Nicolas Sarkozy n'est-il pas dans la solution diplomatique que constitue le Traité simplifié, qui était la voie de sortie évidente pour beaucoup, mais dans le fait d'avoir pris position dans la campagne électorale contre un nouveau référendum réclamé par ses deux principaux concurrents, François Bayrou et Ségolène Royal. Il a raison de dire au matin du 23 juin : « *peut-être que ce qui a été positif, c'est qu'un candidat à la présidentielle ait eu le courage de dire qu'il ne ferait pas de référendum. Peut-être même que c'est cela qui a débloqué un certain nombre de choses en Europe. Le fait nouveau était que, tout d'un coup, la France pouvait dire : 's'il y a un Traité simplifié, on le fera ratifier par la voie parlementaire'. Je pouvais me permettre de le dire puisque j'avais pris cet engagement devant les Français.* »³

Dès les premières semaines sont apparues les marques du style international de N. Sarkozy : l'énergie et la capacité à forcer la décision dans un dialogue direct avec l'autre,

³ Conférence de presse à l'issue du Conseil européen de Bruxelles, 23 juin 2007.

en mettant à mal, au besoin, les usages diplomatiques, mais aussi les prérogatives et les susceptibilités de ses partenaires. Dans cette veine, on relève l'irruption, en juillet, de la France dans la négociation que mènent de longue date la Commission européenne et les présidences successives pour obtenir la libération des otages bulgares retenues sous de fausses accusations en Libye ; cette intervention, médiatiquement réussie, reste controversée au fond et il est impossible de dire si elle a le caractère décisif qu'on lui prête du côté français ou si la France a hâté, par une mise en forme politique d'apparence trop favorable au dictateur libyen, le dénouement d'un dossier déjà bouclé techniquement⁴.

Dans la question du Traité simplifié, la présidence allemande, à laquelle le mérite du succès de Bruxelles revient pour l'essentiel, a pu prendre ombrage de la part que s'en est attribuée la France. De ce moment – et de la négociation tendue sur la réforme de la gouvernance d'EADS qui s'engage simultanément – apparaît une divergence non seulement de style, mais aussi de fond entre Paris et Berlin qui, après des hauts et des bas, persiste à ce jour. Entre les deux, il est difficile de faire la part des incompatibilités de caractère, des maladresses et des divergences réelles. Le fait est là : quand le fond devient propice, comme lors de la remise du prix Charlemagne au Chancelier par le Président français, le 1^{er} mai 2008, occasion d'une célébration sans ombre de la relation franco-allemande, le contraste des personnalités n'en prend que plus de relief. La plaisanterie ratée de Nicolas Sarkozy sur la solidité du couple qu'il forme avec Mme le Chancelier, adressée à son mari Joachim Sauer – qu'il appelle M. Merkel –, sous l'œil médusé de celle-là, l'illustre à cette occasion.

Sur le fond, ce qui alimente le plus, dans les premiers mois du mandat de Nicolas Sarkozy, la méfiance de l'Allemagne est aussi ce qui rend ambigu le « retour » par ailleurs réussi sur le plan institutionnel de la France en Europe : la transgression des disciplines économiques et monétaires, accompagnée d'une rhétorique hostile à la Banque centrale européenne et à la Commission, vaguement protectionniste et étatiste, qui situe la France assez nettement en marge du consensus européen⁵.

Le choix fait en mai 2007 de provoquer un « choc de confiance » économique grâce à un paquet d'allègements fiscaux conduisait mécaniquement à différer le retour de la France à l'équilibre de ses comptes publics, prévu pour 2010 en vertu d'un programme de stabilité 2007-2009 approuvé en 2006 – et en vérité déjà assez peu réaliste car fondé sur une hypothèse de croissance de 2,25 %. N. Sarkozy est curieusement allé en personne, le 9 juillet 2007, plaider devant les ministres des Finances de la zone euro réunis dans l'Eurogroupe l'extension à 2012 de cette échéance. Il ne l'a pas obtenue, notamment en raison d'une opposition déterminée du ministre allemand des Finances, Peter Steinbrück, en dépit de ce que laissait entendre une présentation conjointe assez complaisante des résultats de cette réunion faite avec le président de l'Eurogroupe, Jean-Claude Juncker⁶. Au demeurant, il pouvait difficilement en aller autrement, alors que l'objectif commun d'un retour à l'équilibre en 2010 avait été agréé par l'Eurogroupe quelques semaines auparavant – après que la France eut obtenu la fin de la procédure de déficit excessif la concernant en y souscrivant en janvier.

Suivront, de la part du Président français, des critiques acerbes de la BCE et de Jean-Claude Juncker, ainsi que la proposition de réunir des sommets de l'Eurogroupe pour

⁴ C'est en tout cas ce qu'a laissé entendre, dans un témoignage détaillé, le représentant de l'Union européenne en Libye.

⁵ Cf. le site Internet www.rtl.fr/fiche/92356/nicolas-sarkozy-fait-l-elog-e-d-angela-merkel.html.

⁶ Cf. le site Internet www.rpfrance.eu/spip.php?article690.

donner à ses travaux un contenu « politique » en septembre 2007⁷ ; l'évocation régulière du thème du « *gouvernement économique* », c'est-à-dire une revendication française, récurrente depuis la négociation du Traité de Maastricht, de limiter l'indépendance de la BCE en faisant intervenir une instance politique dans les choix de politique monétaire de la zone euro ; l'affirmation que l'Europe doit protéger les Européens au nom de la réciprocité et « *ne pas devenir le cheval de Troie de la mondialisation* »⁸. Tout cela est source de désaccord avec l'Allemagne, qui ne peut approuver ni la rhétorique antilibérale du Président français, ni ses attaques contre la BCE et l'Eurogroupe, ni surtout le report des efforts de maîtrise des finances publiques françaises, qui contraste avec le rétablissement réussi des siennes.

Nicolas Sarkozy a mis fin à l'isolement auquel le « non » de 2005 avait condamné la France en Europe, succès indéniable qu'il doit au fait d'avoir défendu la formule d'un traité simplifié ratifié par voie parlementaire contre des opposants moins clairvoyants ou plus démagogues. Toutefois, il n'a pas créé la rupture dans la politique européenne de la France, qui s'inscrit dans une double continuité : celle, gaulliste, de l'Europe des Etats, marquée par la priorité donnée aux grands pays et une mince considération pour les institutions européennes, quand ce n'est pas la critique ouverte de celles-là ; celle, assez largement partagée en France, d'un volontarisme politique minimisant volontiers la contrainte économique et usant d'une rhétorique étatiste et protectrice éloignée du centre de gravité européen. La remise en cause des disciplines de l'union économique et monétaire s'est combinée avec le mode de faire solitaire de N. Sarkozy pour créer entre la France et l'Allemagne une distance certaine.

Sur un autre point, il y a une rupture salutaire avec son prédécesseur. La France a renoué avec l'Europe centrale et orientale, que s'était aliénée Jacques Chirac à l'occasion de la crise iraquienne, puis dans la poursuite d'un partenariat triangulaire avec Vladimir Poutine et Gerhard Schröder, qui y suscitait des méfiances instinctives. Pêle mêle, l'amélioration des relations franco-américaines, la libération des infirmières bulgares, les origines hongroises du nouveau Président, le dialogue noué avec la Pologne sur la question institutionnelle, suivi de la levée des restrictions d'accès des travailleurs polonais au marché du travail français, se sont conjugués pour changer positivement l'image de la France auprès des nouveaux membres de l'Union européenne : le pays retrouve ainsi des partenaires historiques dont il s'était inutilement coupé.

L'UNION MEDITERRANEENNE, NOUVELLE « CONFEDERATION » ?

On se souvient que, en décembre 1989, François Mitterrand avait créé la surprise en proposant une confédération européenne, création politique nouvelle qui inclurait les pays d'Europe et l'URSS et incarnerait l'unité retrouvée du continent au lendemain de la chute du Mur de Berlin et du Pacte de Varsovie. Ce projet fut porté par la diplomatie française jusqu'au sommet des pays concernés, réunis en juin 1991 dans les Assises de la confédération à Prague, qui représenta pour la France un certain succès symbolique, mais sans qu'elle parvienne à emporter au fond l'adhésion de ses partenaires. Les Assises de Prague

⁷ *Le Monde*, 16-17 sept. 2007, rapporte les propos suivants : « *il est curieux d'injecter des liquidités sans baisser les taux [...] On a fait des facilités pour les spéculateurs, on complique la tâche pour les entrepreneurs [...] Que la croissance soit à 1,9 % ou 2,3 %, au fond, cela ne change pas grand-chose car ce que je veux, c'est 3 %* ».

⁸ Point de presse avec J. Barroso, 23 mai 2007, disponible sur le site Internet www.rpfrance.eu/spip.php?article680.

marquèrent la fin de l'idée de confédération, à laquelle renonça F. Mitterrand, après qu'il eut constaté qu'il le menait à l'impasse.

L'Union méditerranéenne de Nicolas Sarkozy, le seul projet concret de politique étrangère, avec le Traité européen simplifié, qu'il ait mentionné au soir de son élection, offre des points communs avec la confédération : comme elle, intuition plus que projet véritable, conçue de façon solitaire par la France, dans l'ignorance des préoccupations de ses partenaires, offerte en alternative aux cadres de coopération européens auxquels ils étaient attachés, elle ne pouvait davantage réussir. La ténacité et la flexibilité tactique de N. Sarkozy permettront d'éviter l'échec du projet, au prix d'une transformation radicale de ses dimensions et de ses ambitions.

Pour mesurer cet écart, il faut revenir aux deux discours où Nicolas Sarkozy définit son projet : l'un prononcé à Toulon le 7 février 2007 et l'autre huit mois plus tard à Tanger, à l'occasion de la première visite d'Etat de son mandat, souvent en employant les mêmes formules. Une vision, celle d'une unité de culture et de civilisation, perdue depuis douze siècles, que la Méditerranée aspire à retrouver ; une union nécessaire pour conjurer le risque d'une guerre entre l'Islam et l'Occident, comme première étape vers l'unité entre l'Afrique et l'Europe – « *la géographie de la mondialisation pousse l'Europe à imaginer une stratégie euro-africaine dont la Méditerranée sera fatalement le pivot* »⁹ – ; un destin pour l'Europe « *qui, en tournant le dos à la Méditerranée, se détournerait de ses sources intellectuelles, morales et spirituelles, mais également de son avenir. Car c'est en Méditerranée que l'Europe gagnera sa sécurité, sa prospérité, qu'elle retrouvera l'élan que ses pères fondateurs lui avaient donné* »¹⁰ ; un projet, celui d'une union politique à construire, à l'instar de l'Union européenne – mais non à l'identique – entre les pays méditerranéens riverains du Nord et du Sud, à l'invitation de la France « *européenne et méditerranéenne* »¹¹ ; plus tard, des liens à établir entre les deux unions, européenne et méditerranéenne ; un cadre pour le règlement du problème de la Turquie, « *méditerranéenne mais non européenne* »¹², et une perspective dans laquelle approcher le problème de la paix au Moyen-Orient.

Ces deux discours sont d'abord un témoignage de l'éclectisme idéologique du nouveau Président qui, parallèlement à l'ancrage « occidental » qu'il revendique pour la politique étrangère française, imagine pour elle un avenir prioritaire nord-africain et oriental, traditionnellement prôné par des courants politiques français antilibéraux et anti-anglo-saxons. En mettant sur le même plan l'identité « européenne » et « méditerranéenne » de la France et les deux unions politiques éponymes qu'il espère voir coexister, en voulant retrouver une unité civilisationnelle méditerranéenne interrompue depuis l'apparition de l'Islam, il revendique avec celui-là et le sud de la Méditerranée une proximité plus grande que celle des plus chauds partisans d'une grande politique arabe, alors que la rupture pro-Israélienne et une politique migratoire placée sous le signe de l'« immigration choisie » indiquent des instincts contraires – il est plus allant que Jacques Chirac, dont le discours « fondateur » prononcé au Caire en 1996 était autrement plus gardé, ou qu'un défenseur historique de l'unité méditerranéenne, le plus « arabe » des intellectuels français, Jacques Berque, car celui-là, tout en rêvant à une telle union, la voulait surtout culturelle et respectueuse des autres cercles de solidarité de la France¹³. Enfin, on peut se demander où

⁹ Nicolas SARKOZY, Discours, Toulon, 7 fév. 2007.

¹⁰ Nicolas SARKOZY, Discours, Tanger, 23 oct. 2007.

¹¹ Cf. le site Internet www.rpfrance.eu.

¹² *Id.*

¹³ « *Je n'appelle pas à d'indésirables fusions, non plus qu'à l'oubli de ces autres réseaux qui nous engagent : euro-occidental pour la France, afro-asiatique pour les Arabes. Mais j'appelle à l'échange possible entre un Islam de progrès et un socialisme de la différence. J'appelle entre l'un et l'autre à des dialogues – fussent-ils conflictuels – à condition qu'il soient pertinents, au lieu de la*

était la cohérence entre une vision symbiotique de l'histoire méditerranéenne qui relativisait nécessairement la singularité civilisationnelle de l'Europe et le refus, au nom de celle-là même, de la candidature turque à l'Union européenne.

Il fallait en rabattre de ces visions nébuleuses, d'autant qu'elles ne pouvaient que susciter contre elles une coalition hostile : des défenseurs du Processus de Barcelone, coopération établie depuis 1995 entre l'Union européenne et les pays riverains de la Méditerranée, en particulier l'Espagne et les instances européennes ; de la Turquie et des partisans de son adhésion à l'UE, dont l'Union méditerranéenne se présentait au départ comme le substitut ; de l'Allemagne et des autres pays européens non méditerranéens, étonnés de l'embarquée géopolitique de la France et mécontents d'être exclus de ce projet où celle-là disait que l'avenir de l'Europe était engagé.

L'évolution de l'Union pour la Méditerranée a dès lors été celle des concessions qu'il a fallu faire successivement pour surmonter ces oppositions. Dans le contexte de la négociation de l'accord sur le Traité simplifié, Nicolas Sarkozy avait d'emblée choisi de ne pas s'opposer frontalement à la candidature de la Turquie et de laisser se dérouler la majorité des chapitres de la négociation d'adhésion en cours. Aux Espagnols et aux partisans de Barcelone, il concèdera en décembre 2007 que l'Union méditerranéenne, devenue « Union pour la Méditerranée », se déroulerait dans le cadre du processus existant, avec un rôle entier des institutions de l'UE. Enfin, aux Allemands, il faudra accorder la participation entière de tous les membres de l'UE à la nouvelle union : ce sera chose faite au sommet franco-allemand de Hanovre du 3 mars 2008, qui ouvre la voie à un accord de l'UE sur le projet ainsi redéfini lors du Conseil européen des 13 et 14 mars suivants.

Le sommet de l'Union pour la méditerranée le 13 juillet 2008 à Paris et la réunion ministérielle de Marseille les 3 et 4 novembre seront au bout du compte des succès : ce sont même des tours de force diplomatiques. Dans un contexte défavorable, tous les pays arabes invités – sauf la Lybie – et Israël sont venus et se sont mis d'accord pour créer l'union annoncée. Toutefois, celle-là est devenue une relance du Processus de Barcelone et n'a plus grand chose à voir avec le projet d'origine, qui se situait – là encore – en « rupture » avec l'existant, en particulier avec le Processus de Barcelone. C'est d'ailleurs dans cette ville que la réunion ministérielle de Marseille décide d'établir le secrétariat de l'union pour la Méditerranée. On est tenté de dire, avec Marivaux : « *nous avons pris un plaisant détour pour arriver là* »¹⁴. La réunion de Paris et les déplacements qui l'ont précédée, notamment à Rabat, Tunis et Alger, ont néanmoins permis à N. Sarkozy de manifester l'importance des liens de la France avec l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient ; sa volonté d'atténuer les tensions entre l'Islam et l'Occident, l'appel à la compréhension entre les deux rives de la Méditerranée ont les accents de la sincérité.

Enfin, à Paris, la France a renoué de façon spectaculaire avec la Syrie de Bachar el-Assad, ostracisée par Jacques Chirac depuis l'assassinat de Rafic Hariri en 2005. En contrepartie, la Syrie s'engage à ouvrir une ambassade à Beyrouth, ce qu'elle n'avait jamais fait et qui peut passer pour une marque symbolique de sa reconnaissance de l'indépendance du Liban. Rupture ou continuité ? Prise de distance avec les Etats-Unis qui voulait maintenir la Syrie isolée ? En fait, l'un comme l'autre, François Mitterrand et Jacques Chirac avaient

réci-proque ignorance. J'appelle à des champs de signification qui ne soient pas si brutalement décentrés, mais coïncident avec nos paysages héréditaires. J'appelle à des Andalousies toujours recommencées, dont nous portons en nous à la fois les décombres amoncelés et l'inlassable espérance » : Jacques BERQUE ANDALOUSIES, *Leçon de clôture au Collège de France*, Sindbad, 1981, pp. 42-43.

¹⁴ MARIVAUX, *Les Sincères*, acte XXI.

conclu dans les années 1980 que l'objectif de la France de conforter l'indépendance du Liban ne se ferait pas dans une opposition directe avec la Syrie et supposait le dialogue avec elle. C'est dans cette continuité, interrompue depuis 2005, que se réinscrit Nicolas Sarkozy. La France a anticipé une reprise du dialogue entre les Etats-Unis et la Syrie, qui est elle aussi inévitable, d'autant que les motifs américains pour rompre avec ce pays ne sont pas ceux de la France et tiennent pour l'essentiel à la situation en Iraq. Il ne faut donc pas s'étonner de ce rapprochement avec la Syrie, sans doute inévitable, même si on peut juger qu'il a pris une forme trop spectaculaire – la présence du Président syrien le 14 juillet place de la Concorde –, qui a troublé l'opinion en France et au Liban.

ECHEC VIS-A-VIS DE LA CHINE, INCOMPREHENSIONS EN AFRIQUE

Si l'Union méditerranéenne ne pouvait atteindre les objectifs qu'elle visait, elle n'est pas un revers patent pour la France. Concevoir des projets démesurés, puis les réduire pour les faire atterrir dans le monde réel – de préférence lors d'une réunion à Paris – est d'ailleurs une figure classique de la diplomatie française. La détérioration des relations avec la Chine, l'incompréhension qui marque les premières étapes des relations entre la France et l'Afrique sous le nouveau Président sont, elles, de vraies difficultés.

La plus grave est le bras de fer perdu avec la Chine sur la question du Tibet. Tout avait pourtant bien commencé : un voyage réussi en novembre 2007, marqué par la conclusion d'accords commerciaux importants quoique prévus de longue date, incluant la fourniture de deux centrales nucléaires françaises à la Chine, et une prise de position de Nicolas Sarkozy en faveur de la levée de l'embargo européen sur les armes à destination de la Chine, à l'instar de son prédécesseur.

Le problème s'est noué sur la question tibétaine. Après les émeutes de Lhassa en mars 2008, N. Sarkozy a critiqué la répression chinoise et dit qu'il réservait sa décision de se rendre à Pékin pour la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques, en fonction des progrès faits par la Chine sur la question des droits de l'homme et du Tibet – « *je veux que le dialogue commence et je graduerai ma réponse en fonction de la réponse qui sera donnée par les autorités chinoises* » dit-il le 25 mars. Le dossier sera compliqué par les incidents qui marquent le passage de la flamme olympique à Paris le 7 avril et suscitent une vive réaction de l'opinion chinoise, ainsi que par l'avertissement en forme de menace de l'ambassadeur de Chine à Paris le 7 juillet, selon lequel une rencontre entre Nicolas Sarkozy et le Dalai Lama aurait des « *conséquences graves* » sur les relations entre les deux pays – menace qui provoque une réaction vive et justifiée du Président français et rend d'ailleurs inévitable une rencontre qu'il donnait l'impression de peu désirer.

On sait ce qu'il en advint : la reprise d'un dialogue entre le Dalai Lama et les autorités chinoises en avril, où celles-là ne cèdent rien ; la brève présence de Nicolas Sarkozy à Pékin pour les cérémonies d'ouverture des Jeux ; sa rencontre avec le Dalai Lama à Gdansk en novembre 2008. En dépit du choix d'une ville étrangère et d'un formalisme minimal, Pékin marque brutalement son courroux en annulant le sommet UE-Chine ; il en résulte un refroidissement sérieux des relations franco-chinoises, symbolisé par la tournée européenne, fin janvier 2009, du premier ministre Wen Jiabao qui visite l'Espagne, la Suisse, l'Allemagne, la Belgique et la Grande-Bretagne en ignorant ostensiblement la France.

Pourquoi la France a-t-elle ainsi subi une vindicte chinoise qui a épargné des pays où la Dalai Lama avait été mieux reçu, comme les Etats-Unis, l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, alors que certains de leurs dirigeants ne s'étaient pas rendus à Pékin pour les Jeux, comme A. Merkel ? Hasardons quelques explications possibles : les dirigeants chinois ont voulu faire un exemple – « tuer le chat pour effrayer le tigre », dit le proverbe – et ont choisi la France parce que, dans la vision hiérarchique du monde qui est la leur, elle était sortie de son rang en donnant des leçons à la Chine ; mais aussi parce qu'ils la percevaient comme à la fois plus en pointe et moins assurée que les autres. Seule la France avait lié sa présence au plus haut niveau à l'ouverture des Jeux aux dossiers des droits de l'homme et du Tibet. Cependant, une fois ce message délivré par Nicolas Sarkozy, la diplomatie française n'a eu de cesse de l'atténuer : on a affirmé, puis démenti, qu'il y avait des « conditions » à sa venue à Pékin ; après les incidents du 7 avril à Paris, on n'a pas sanctionné les responsables d'un maintien de l'ordre défaillant, mais dépêché des émissaires à Pékin dans une démarche qui ressemblait fort à des excuses¹⁵. Bref, on a menacé en reculant et on a sévi en s'excusant, ce qui était ajouter aux hasards d'une épreuve de force mal engagée une irrésolution assez piteuse. C'est celle-là qui, au lendemain de la rencontre entre Nicolas Sarkozy et le Dalai Lama, provoque, du côté chinois, les commentaires les plus acerbes¹⁶. Ces réactions désobligeantes autant que calculées scellent une détérioration réelle de la relation franco-chinoise.

En Afrique, c'est plutôt de faux départ qu'il faudrait parler que de crise ou d'échec : dans sa première visite sur le continent, dont l'itinéraire est d'ailleurs calqué sur celle de Jacques Chirac au lendemain de l'élection de 1995 (Sénégal et Gabon), Nicolas Sarkozy prononce à Dakar un discours qui est ressenti par beaucoup d'Africains comme une marque d'ignorance et de condescendance à leur égard. De fait, les considérations sur l'homme africain – « *je veux donc dire, à la jeunesse d'Afrique que le drame de l'Afrique ne vient pas de ce que l'âme africaine serait imperméable à la logique et à la raison, car l'homme africain est aussi logique et raisonnable que l'homme européen* » – et ses relations avec l'histoire – « *le drame de l'Afrique, c'est que l'homme africain n'est pas assez entré dans l'histoire [...] dans cet imaginaire où tout recommence toujours, il n'y a de place ni pour l'aventure humaine, ni pour l'idée de progrès* » – semblent sorties du *Dictionnaire des idées reçues*. Débonnaire, le président Wade dira qu'« *il arrive qu'un Président soit victime de son nègre* »¹⁷.

Cet épisode, auquel il ne faut pas attacher trop d'importance, a néanmoins eu le double inconvénient de brouiller l'image de N. Sarkozy auprès des Africains et de le mettre d'emblée sur la défensive dans ses relations avec l'Afrique. Partisan déclaré d'une évolution des relations franco-africaines¹⁸, il a, après son élection, donné le sentiment de s'en défendre vis-à-vis des acteurs les plus traditionnels de celles-là, notamment du président Bongo. Celui-là avait pris à partie, en janvier 2008¹⁹, le Secrétaire d'Etat à la Coopération, Jean-Marie Bockel, qui estimait que la rupture promise avec la « francafrique » tardait à venir : le départ de ce

¹⁵ « Je veux vous dire que j'ai été choqué par les attaques dont vous avez été l'objet le 7 avril à Paris et, pour le courage que vous avez montré, j'ai un profond respect envers vous et le peuple dont vous venez [...] Il est compréhensible que le peuple chinois ait été blessé », écrit Nicolas Sarkozy, dans une lettre remise à Shanghai, en main propre, par Christian Poncelet, le président du Sénat, à Jin Jing, la jeune athlète paraplégique qui a protégé la flamme lors des incidents de Paris (cité dans *L'Express*, 21 avr. 2008)

¹⁶ Le *Quotidien du peuple* dit ainsi : « lorsque le dirigeant d'un grand pays joue sur la scène internationale le rôle de quelqu'un d'inconstant et de versatile, exposé à des revirements soudains et tournant comme une girouette, il perd alors la confiance de la communauté internationale, qui non seulement met en doute sa qualité politique personnelle, mais en plus soupçonne son pays dont l'image s'altère beaucoup. ». Cf. le site Internet french.peopledaily.com.cn/Horizon/6549139.html.

¹⁷ Cf. le site Internet www.rfi.fr/actufr/articles/105/article_72481.asp.

¹⁸ En déplacement à Cotonou, au Bénin, le 19 mai 2006, il avait déclaré : « il nous faut construire une relation nouvelle, assainie, décomplexée, équilibrée, débarrassée des scories du passé et de ses obsolescences ».

¹⁹ Cf. le site Internet www.lejdd.fr/cmc/international/20083/francafrique-la-rupture-en-debat_87438.html/

dernier de ce poste en mars a semblé un gage donné aux partisans de la continuité. De fait, dans les relations franco-africaines, le principal changement a été l'annonce de la renégociation des accords de défense liant la France et certaines de ses anciennes colonies, évolution nécessaire mais limitée, qui ne remet pas en cause le stationnement permanent de troupes françaises en Afrique : Nicolas Sarkozy confirme ainsi le choix fait par Jacques Chirac en 1996.

L'aide bilatérale au développement, remise sur une pente ascendante sous le second mandat de J. Chirac, recule fortement dans les budgets 2008 et 2009. L'activité diplomatique française sur le Darfour ne débouche que sur une opération militaire tardive et à l'utilité limitée de l'Union européenne dans l'Est du Tchad au début de 2008. Surtout, la France est restée jusqu'à la fin de la même année sans proposer de réponse à la crise qui a dévasté l'Est du Congo. Au total, à défaut de remise en cause majeure, c'est l'impression d'un certain désinvestissement de la France vis-à-vis de l'Afrique qui prévaut au cours des premiers dix-huit mois du mandat de Nicolas Sarkozy.

LE CADRE INSTITUTIONNEL ET LE STYLE

Il était clair dès les premiers jours de la présidence de Nicolas Sarkozy que tout, dans le domaine de la politique étrangère, se déciderait à l'Élysée ; même si le Conseil de sécurité nationale sur le modèle américain annoncé dans ce contexte tardait à voir le jour²⁰, ce projet était révélateur. La perspective d'un rôle réduit pour le ministère des Affaires étrangères avait été la raison invoquée publiquement par Hubert Védrine pour décliner le poste. Certes, si on fait exception des périodes de cohabitation, la pratique de la V^e République, qui réserve au Président un rôle sans partage dans le domaine de la politique étrangère, s'est continuellement accentuée. Cependant, plusieurs facteurs propres à Nicolas Sarkozy ont encore accentué cette tendance.

D'abord, sa propension à se saisir personnellement et quasi physiquement de tous les dossiers dans tous les domaines : s'il y a un otage à libérer, une crise à gérer, son premier réflexe est d'y aller en personne, donnant le sentiment que s'il ne fait pas, le sujet ne compte pas pour lui. Cette façon de faire est évidemment peu favorable pour un ministère où tout se fait de loin et où le progrès est souvent en nuance. S'y ajoute une certaine impatience personnelle de sa part envers la diplomatie et les diplomates : même s'il est particulièrement violent et donc sujet à caution, le propos que rapporte Yasmina Reza²¹ sur ce point contient sans doute une part de vérité, en tout cas sur son premier mouvement.

De fait, l'action extérieure de N. Sarkozy a souvent ignoré le Quai d'Orsay qui, pour autant qu'on puisse en juger, ne semble pas s'être trouvé à l'origine de ses principales initiatives. Faute d'être l'inspirateur privilégié de la politique étrangère pouvait-il avec son ministre s'investir dans certains sujets dont il aurait eu la maîtrise dans le cadre d'une sorte de domaine réservé à l'envers ? On a pu le penser au début avec l'investissement de Bernard Kouchner dans les dossiers du Darfour ou du Liban. Cela aurait pu être le cas de la question

²⁰ Il a fallu attendre octobre 2008 pour qu'il soit inscrit dans le projet de loi de programmation militaire : il est davantage une rénovation de la structure existante des conseils de défense et restreints que le NSC à la française annoncé en 2007.

²¹ « Il devient très important de se débarrasser du Quai d'Orsay [...] J'ai un mépris pour tous ces types, ce sont des lâches. Quand on est lâche, on ne réfléchit pas ».

israélo-palestinienne, sujet qui ne se prêtait pas à une action politique française au plus haut niveau, mais où le besoin d'une attention diplomatique soutenue, exigeante et d'ailleurs ingrate était nécessaire dans un contexte où la situation se détériorait chaque jour derrière le trompe-l'œil de la relance du processus de paix à Annapolis. En tout cas, un tel partage ne s'est pas opéré, à supposer qu'il fût possible ou souhaité de la part du ministère des Affaires étrangères.

Par ailleurs, on ne sait pas encore si le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, mandaté à l'été 2007 et confié à une commission présidée par Alain Juppé et Louis Schweitzer, parallèlement à celui sur la sécurité et la défense, aura été l'occasion pour ce ministère, longtemps orphelin d'un ministre gestionnaire, de lancer les adaptations nécessaires. A la différence du Livre blanc sur la sécurité et la défense, il n'a pas fait l'objet d'un investissement et d'arbitrages de Nicolas Sarkozy – ceux-là ayant notamment porté sur la révision déjà évoquée des accords de défense avec l'Afrique et sur l'obligation de soumettre à autorisation parlementaire les déploiements militaires extérieurs qui auront des conséquences pour la conduite de la politique étrangère. Son contenu, peu médiatique, est centré sur l'adaptation de l'outil et des carrières diplomatiques à la mondialisation. Pour que cet exercice, fait de préconisations somme toute modestes, débouche sur une réforme véritable, il faudrait l'adhésion de l'administration, un projet mobilisateur porté par son ministre et l'assentiment actif du Président, à défaut de son implication directe. Il est apparemment que ces conditions ne sont aujourd'hui pas réunies.

A l'Elysée même, frappent, par rapport à la période de Jacques Chirac, la pluralité des conseillers intervenant dans la conduite de la politique étrangère, le rôle direct que prend sur certains dossiers le Secrétaire général de la présidence et la médiatisation de leur action. Cependant, si l'inspiration de tel d'entre eux est discernable dans un projet donné et parfois revendiquée publiquement par lui, il n'est pas douteux que la politique étrangère de la France est aujourd'hui, plus que jamais, celle du Président.

UNE PRESIDENCE EUROPEENNE MIRACULEUSE

Un an près son élection, le nouveau Président n'avait pas encore démontré de façon convaincante sa capacité de *leadership* : il se trouvait, en avril 2008, 38 % de Français pour estimer qu'Angela Merkel était le leader le plus influent en Europe, contre 18 % qui désignaient Nicolas Sarkozy – et, en cas de vote pour élire un « Président de l'Europe », 7 % des Français répondaient être prêts à voter pour celui-là, contre 13 % pour Angela Merkel et 8 % pour Tony Blair²². La première moitié de 2008 reste d'ailleurs le point bas de sa courbe de popularité.

La présidence française du second semestre 2008 a corrigé ces tendances et a constitué pour le Président français une sorte de miracle, dans l'ordre des résultats comme des perceptions, avec trois succès majeurs : la gestion de la crise géorgienne, l'organisation de la réponse européenne et internationale à la crise financière et le Conseil européen du 13 décembre, marqué notamment par l'accord des Vingt-Sept sur la question du changement climatique. A quoi s'ajoute aussi une transmutation de l'opinion, qui a soudain chargé d'un

²² Sondage Louis Harris interactive pour France 24 et le *Herald Tribune*, disponible sur le site Internet www.harrisinteractive.fr/news/2008/04042008.asp.

signe positif, en France et à l'étranger²³, un style international de Nicolas Sarkozy, qui jusque-là laissait beaucoup sceptiques.

Le premier succès a été la réponse à la crise géorgienne. Celle-là est causée au départ par l'attaque des forces géorgiennes contre l'enclave séparatiste d'Ossétie du Sud les 7-8 août 2008, suivie d'une réponse brutale et sans doute préméditée des Russes, en forme de punition du président Mikheil Saakachvili, dont l'activisme pro-occidental immodéré a fait la bête noire. Le risque est peut-être une poursuite de l'avance vers Tbilissi des forces russes, qui ont largement débordé l'Ossétie du Sud pour se déployer en « Géorgie » proprement dite, mais surtout un pourrissement de la situation, qui serait marqué par une prolongation et une extension des repréailles russes.

Le 10, Bernard Kouchner avait été dépêché à Moscou. Le 12, Nicolas Sarkozy, dépourvu de mandat en forme de l'UE, faisait lui-même la navette entre Tbilissi et Moscou pour obtenir un accord en 6 points, signé le 14 et assez différent de celui qu'était parti négocier le ministre des Affaires étrangères²⁴ : on relève notamment l'absence, dans l'accord du 14 août, du rappel de l'intégrité territoriale de la Géorgie, qui lui sera reprochée. En même temps, on s'accordera pour dire que Nicolas Sarkozy, avec peu de cartes en main, a probablement eu des Russes tout ce qu'on pouvait en obtenir. Il s'est ensuite montré ferme avec eux sur la mise en œuvre de l'accord – dont les conditions ont été à peu près respectées – et lorsqu'ils en ont trop fait en reconnaissant les deux entités sécessionnistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie, reconnaissance qu'il a condamnée. Il n'a pas forcé les Russes à se retirer de Géorgie, il ne les a probablement pas empêchés d'aller jusqu'à Tbilissi, mais il a calmé une situation dangereuse, encadré leur retrait et contenu le mélange dangereux d'agressivité et de triomphalisme qui les gagnait.

Lors du sommet UE-Russie de Nice qui a suivi le 14 novembre, il s'est montré ouvert aux préoccupations structurelles des Russes qui étaient à l'arrière-plan de l'affaire géorgienne, en proposant – sans davantage de mandat de l'UE – qu'un sommet de l'OSCE permette d'examiner en 2009 le projet de traité européen évoqué peu de temps avant la crise géorgienne par le président Medvedev. Ces préoccupations, qui touchent, au fond, à la marginalisation stratégique de la Russie en Europe depuis la fin de la Guerre froide, à l'extension à leurs portes de l'OTAN et des positions militaires américaines, ne sont pas illégitimes. Il était raisonnable de leur offrir pour s'exprimer un cadre plus équilibré que le dialogue forcément inégal entre l'OTAN et la Russie. On ne sait pas si N. Sarkozy pourra tenir la promesse ainsi faite à la Russie, mais il était d'autant plus légitime pour la donner qu'il était épargné *a priori* par les mirages de l'amitié historique entre la France et la Russie.

Sur la crise financière, il serait fastidieux de relater les innombrables épisodes et notamment les réunions qui ont émaillé la présidence française. Dès le 27 septembre, devant les Nations Unies, le Président français appelait à un « *sommet mondial* » puis, le 15 octobre à « *un nouveau Bretton Woods* ». Au-delà de ces objectifs qui pouvaient paraître imprécis ou exagérés, il y avait une intuition juste : la nécessité que les dirigeants politiques adressent un message résolu et si possible convergent aux marchés sur leur détermination à répondre à la

²³ Cf. *Courrier international*, n° 938, avec un dossier consacré à ces réactions, pp. 11-14 (« Le coup de poker gagnant en Géorgie », *Newsweek* ; « Un grand, grand, président européen », *FAZ* ; « Un moyen-Orient bleu-blanc-rouge », *The Guardian*.)

²⁴ Cf., sur le site Internet du Quai d'Orsay (www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/georgie_459/crise-georgie_19134/georgie-PROTO), ce texte en fac-similé sur papier à en-tête du Président de la République : six lignes peu diplomatiques, sans doute négociées par Nicolas Sarkozy lui-même, qui sont un témoignage de son implication personnelle dans cette affaire.

situation. L'objectif du sommet mondial ne sera atteint qu'à l'issue d'un cycle de réunions dont le format ira en s'élargissant: G4 des principales économies de l'UE, sommet de l'Eurogroupe, Conseil européen, sommet UE-Etats-Unis et réunion du G20 à Washington.

Le contenu du message lui-même ne sera précisé qu'au fur et à mesure de ces réunions, par ajustements successifs : préférence pour la recapitalisation des banques plutôt que pour le rachat des mauvaises créances initialement prévu par le Plan Paulson ; débats sur l'ampleur du soutien à accorder aux banques et sur l'opportunité même de plans de relance à grande échelle, qui opposeront l'Allemagne à la France, mais que la réalité – les difficultés des banques allemandes et le deuxième plan de relance allemand – tranchera d'elle-même. Dans cette affaire, Nicolas Sarkozy est moins apparu comme le porteur des solutions que comme l'animateur du mouvement. C'est ce qu'il fallait, à un moment où l'introversion américaine, la division de la coalition allemande, les difficultés économiques et l'usure du pouvoir en Angleterre créaient un exceptionnel déficit de *leadership*.

Sur le plan idéologique, les excès incroyables de l'économie financière qui se révélaient dans la crise semblaient justifier *post-facto* la tonalité antilibérale qu'avait tôt prise le discours européen de Nicolas Sarkozy. Il y avait de ce fait un risque pour lui, qui était de s'y enfermer. Il y a un peu cédé, mais pas autant qu'on pouvait le craindre : car, en même temps que les circonstances rendaient légitime sa dénonciation des excès d'une finance aventureuse et non régulée, il a fait amende honorable et reconnu la clairvoyance et le rôle protecteur de la Banque centrale européenne dans la crise ; et ses relations se sont éclaircies avec une Commission entièrement subjuguée par sa présidence.

Au terme de cette évolution, c'est avec l'Allemagne que l'entente serait désormais la plus à même de se faire, sur un modèle renouvelé de capitalisme mieux surveillé et plus éthique, plutôt qu'avec la Grande-Bretagne, symbole du capitalisme dérégulé à l'origine de la crise – et avec laquelle la présidence française a curieusement fait équipe. La condition de cette entente franco-allemande retrouvée serait d'ajouter à l'apostasie sur la BCE le repentir sur le paquet fiscal de 2007, que la nécessité de procéder aujourd'hui à une relance budgétaire fait passer au second plan, mais n'efface pas, puisqu'il va la rendre plus difficile.

Enfin, le Conseil européen du 13 décembre, bouclé en un moins de 24 heures par le Président français, sans les habituelles séances de nuit, mais non sans engagement de sa part, lui vaudront les félicitations de ses pairs : « *grâce à son énergie et à son charisme, il a été capable de prendre des décisions de façon non conventionnelle* », dira le Premier ministre polonais²⁵. Pour l'essentiel, le Conseil européen a adopté le paquet de mesures qui devrait permettre à l'Union européenne d'honorer l'engagement de diminuer ses émissions de gaz à effet de serre de 20 % en 2020 par rapport aux niveaux de 1990, grâce à des concessions importantes faites à l'Allemagne et à la Pologne – peut-être à relier avec le témoignage favorable rapporté plus haut de D. Tusk).

« *L'Europe m'a changé* » a dit, en conclusion de sa présidence, Nicolas Sarkozy, le 15 décembre, devant le Parlement européen, où ses interventions avaient été en général bien reçues. Il disait par là que sa présidence lui avait fait mieux comprendre l'Europe et être plus ouvert aux points de vue des autres pays. Elle a en tout cas clos sa période d'apprentissage et en a fait un leader qui compte sur la scène internationale.

²⁵

« Sarkozy praised for Brussels agreement », *Financial Times*, 14 déc. 2008.

APRES LA RUPTURE

Nicolas Sarkozy se présente toujours comme un être en devenir, ainsi qu'en témoigne sa remarque précitée devant le Parlement européen. On peut dire la même chose de sa politique étrangère : comme son auteur, elle peut encore changer. Tous deux défient ainsi la prévision.

On peut néanmoins penser que plusieurs difficultés vont se présenter prochainement à lui. La première sera d'accepter que l'ère de sa présidence européenne est close. Il ne retournera pas volontiers à son rôle antérieur comme Cincinnatus à sa charrue ; il a déjà donné à deux reprises le sentiment de chercher à jouer les prolongations : lorsqu'il a proposé, sans succès, de pérenniser les sommets de l'Eurogroupe, dans des circonstances qui donnaient à entendre que ce serait sous sa présidence ; lorsqu'il a entrepris, en janvier 2009, de contribuer à la négociation d'un cessez le feu entre Israéliens et Palestiniens à Gaza, dans deux séries de déplacements dans la région restés sans impact décisif sur la situation. Il lui faut trouver un nouveau rôle, moins dominé par la réponse aux situations d'urgence.

Une deuxième difficulté tient à l'arrivée de Barack Obama, qui oblige N. Sarkozy à préciser les objectifs qu'il poursuit dans sa relation – en tout état de cause déjà grandement améliorée – avec les Etats-Unis. En gros, deux options se présentent à lui : utiliser le crédit tiré de cette amélioration pour établir une relation privilégiée avec le nouveau Président américain ; chercher à resserrer les rangs des Européens pour aborder ensemble une nouvelle étape des relations transatlantiques. Or, la première option est hasardeuse : dans une course solitaire à Washington, la France arrivera toujours derrière l'Angleterre, qui jouit à ce jeu d'avantages structurels, et de l'Allemagne, en qui les Clintoniens, qui reviennent aux affaires, ont toujours vu le partenaire de choix pour l'Amérique en Europe. Il y a aussi l'inconnue de ce que sera son alchimie personnelle avec Barack Obama. Toutefois, la seconde, c'est-à-dire jouer le jeu d'un *leadership* partagé en Europe pour aborder les Etats-Unis, suppose un effort de rapprochement franco-allemand difficile à assumer pour deux leaders qui ont perdu l'usage du « réflexe franco-allemand » – alors même que, sur l'avenir de l'économie financière, sur la Russie et l'Otan, sur l'Afghanistan et le Moyen-Orient, sur l'avenir de la construction européenne, les bases d'accord sont en réalité plus larges qu'elles n'étaient sous Jacques Chirac.

Le troisième défi sera pour N. Sarkozy de concilier ses ambitions transatlantiques avec l'état de l'opinion : la guerre en Afghanistan est impopulaire, alors que l'Amérique va solliciter ses plus proches alliés, dont la France, d'y accroître leur effort ; le rapprochement avec l'Otan devra être expliqué, alors que de nombreuses voix ne manqueront pas, à gauche et à droite, de le présenter comme une concession inutile de la part de la France ; les projets dont Barack Obama voudra marquer sa présidence n'iront pas forcément dans le sens voulu par la France.

C'est en 2009, dans des circonstances redevenues normales, que les qualités que Nicolas Sarkozy a montrées dans sa présidence européenne vont être vraiment mises à l'épreuve. Celle-là avait inspiré à un journaliste allemand²⁶ la formule selon laquelle il était pompier, pas architecte. Sa mobilité et sa réactivité se payaient selon lui d'une imprévisibilité qui lui aliénait les Allemands et rendrait précaires ses succès européens : devenir plus prévisible, renforcer ses alliances en Europe en commençant par la relation franco-allemande, stabiliser et clarifier son dessein de politique étrangère sont à présent des

nécessités, s'il veut donner une signification durable à la rupture dont il a incontestablement marqué la politique étrangère française.