

BILAN DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE NICOLAS SARKOZY (2007-2012)

LA CONFUSION DES GENRES

PAR

GUILLAUME BERLAT (*)

« *En toutes choses, les commencements sont beaux, les milieux fatigants et les fins pitoyables* », écrivait, il y a deux siècles, cet esthète de la diplomatie que fut Talleyrand. Au moment où s'achève son quinquennat (2007-2012), quel bilan peut-on dresser de la politique étrangère de Nicolas Sarkozy ? La mondialisation oblige la France à ne plus agir ni à penser comme avant : il faut une autre politique étrangère, aux présupposés et aux conclusions radicalement différents. Dès lors, plusieurs questions essentielles méritent d'être posées sans le moindre tabou : la France a-t-elle encore une politique étrangère ? (1) est-elle le fruit d'une réflexion ou d'une improvisation ? est-elle le fruit d'un dessein ou le résultat d'une addition d'initiatives éparses ? se situe-t-elle dans la rupture ou dans la continuité ? (2) la France peut-elle encore agir sur le monde ? (3)

La formulation d'un bilan dans le domaine de la politique étrangère n'est pas aisée. D'une part, elle est largement dépendante du temps de référence choisi (court, moyen ou long terme) et du niveau d'analyse retenu (local ou global). D'autre part, cette compréhension exige un effort d'objectivité, pour ne pas laisser les préférences personnelles influencer l'analyse. Cet essai ne traite pas de toutes les questions : il recherche les principales orientations de la pensée et de l'action sous-tendant la politique étrangère de Nicolas Sarkozy. Vouloir conclure de manière définitive aurait été trop ambitieux. Cette recherche n'est qu'une modeste contribution aux études à venir sur le bilan extérieur du quinquennat. Il importe d'abord et avant toute chose de définir le concept de politique étrangère. Ensuite, il convient d'examiner les principales données de la politique étrangère du sixième président de la V^e République. Enfin, muni de tous ces éléments, nous serons plus à même de juger de ses résultats.

(*) Pseudonyme d'un ancien ambassadeur. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

(1) Dossier « Que reste-t-il de notre politique étrangère ? », *Le Spectacle du monde*, janv. 2012, pp. 24-59.

(2) Pascal BONIFACE (dir.), « La politique étrangère de Nicolas Sarkozy : rupture ou continuité ? », *La Revue internationale et stratégique*, n° 77, print. 2010, pp. 67-191.

(3) Frédéric CHARILLON, *La France peut-elle encore agir sur le Monde ? Eléments de réponse*, Armand Colin, 2010.

LE CONCEPT DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE :
UN GRAND DESSEIN ?

Une politique étrangère doit être appréhendée dans ce qu'elle a d'absolu et dans ce qu'elle a de relatif.

Une politique étrangère dans l'absolu : l'immuable

Les caractéristiques d'une politique étrangère : une pensée forte

La politique étrangère est une « politique publique » conduite avec des objectifs et des moyens assignés à la réalisation de ses objectifs (4). Elle se définit à travers quatre principaux éléments. Elle est d'abord et avant tout une pensée : « *une politique étrangère sans dessein ni pensée pour l'éclairer et l'unifier n'est rien sinon un concept vide de sens, une contradiction dans les termes* » (5). Ensuite, cette pensée suppose la conjugaison de deux facteurs essentiels : une volonté servie par une stratégie. La volonté, c'est d'être soi-même l'artisan de son destin autant qu'on le peut. En affichant une volonté forte, l'Etat démontre sa capacité à jouer un rôle dans le remodelage du système international futur. Cependant, il ne suffit pas d'être conscient des divers paramètres incontournables (déterminisme géographique et historique, facteurs politiques, économiques, sociaux, environnementaux...); il faut disposer d'une stratégie efficace (fixer un cap, définir un horizon et ordonner ses priorités) tenant compte des défis dans leur interaction. Enfin, il n'y a pas de politique étrangère ambitieuse sans les moyens de la mener à bien.

Les conditions de l'efficacité d'une politique étrangère : une pensée cohérente

Une authentique politique étrangère se reconnaît à sa déclinaison en termes clairs, compréhensibles par tous : « *une politique qui veut en être une ne se satisfait ni des velléités, ni des équivoques* » (6). Elle s'impose par le bon sens de ses évidences et la logique de son raisonnement. Rien ne la menace plus que de varier au gré de ses points d'application et des circonstances. Elle doit se méfier des impatiences, répugner aux abstractions, aimer les desseins précis. La politique étrangère se différencie de la diplomatie : pour Gabriel Robin : « *une politique étrangère vaut par la cohérence de son dessein, une diplomatie par l'agilité de ses mouvements* ». Une diplomatie doit être mise au service de plus grand qu'elle-même : une politique étrangère. Alors que la politique étrangère – art de conception – doit être simple, la diplomatie – art d'exécution – est compliquée. On attend de la première qu'elle garde son cap, de la seconde qu'elle manœuvre habilement. La politique

(4) Frédéric CHARILLON, « Les Etats et leur politique étrangère », in *Les Relations internationales*, La Documentation française, 2006, p. 65.

(5) Gabriel ROBIN, *Entre empire et nations. Penser la politique étrangère*, Odile Jacob, 2004, p. 9.

(6) Maurice COUVE DE MURVILLE, *Une politique étrangère 1958-1969*, Plon, 1971, pp. 11-12.

étrangère et la diplomatie ne fonctionnent ni à la même échelle ni au même rythme. Affaires intérieures et affaires extérieures sont de plus en plus imbriquées, il n'en est plus dont on puisse dire qu'elles sont étrangères.

Une politique étrangère dans le relatif : le contexte

L'ère des crises globales : espace planétaire, enjeux planétaires

Une politique étrangère n'est pas une abstraction : elle s'exerce à une époque déterminée et dans un monde donné et doit être d'autant plus évolutive que celui-là est lui-même changeant (7). Nous vivons dans un monde où le connu cède la place à l'inconnu, le prévisible à l'imprévisible, la stabilité à l'instabilité. A la crise économique et financière s'ajoutent des bouleversements stratégiques (révolutions dans le monde arabe, disparition de Ben Laden, tragédies en chaîne au Japon) et une crise politique d'une ampleur sans précédent (incapacité des Etats à faire face à la gestion de risques systémiques). Les gouvernants subissent les effets d'un environnement international qu'ils ne maîtrisent pas (8). Depuis vingt ans, le monde bipolaire stable, devenu, un temps, unipolaire, évolue en une multipolarité instable de plus en plus volatile. La mondialisation est «*anxiogène*» (Thierry de Montbrial). La crise commence à éroder les fondations de l'Europe, sommée de réagir pour survivre. Alors que les crises obligent à penser autrement, les Etats peinent à se départir du «*culte du convenu*» (Marc Bloch, *L'Étrange Défaite*). Si la politique étrangère des Etats reste au cœur de l'action internationale, elle cohabite avec des initiatives venues d'autres acteurs et dont la portée s'affirme sans cesse. La crise annonce la remise en cause des anciens critères établissant la hiérarchie des Etats dans l'ordre international, dessinant ainsi une «*nouvelle grammaire de la puissance*» (9).

L'ère des puissances relatives : monde dilaté, Etats comprimés

La France pratique une politique étrangère consistant à exporter son influence politique, économique ou culturelle, afin d'étendre son prestige et le rayonnement de sa présence. Dans un monde où l'Amérique est moins dominante (10), dans un monde caractérisé par l'ère des puissances relatives (11), le déplacement du centre de gravité de la richesse, de la puissance et même des valeurs (12), qu'en est-il pour la France ?

(7) Francis GUTMANN, *Changer de politique. Une autre politique étrangère pour un monde différent?*, Riveneuve Editions, 2011, p. 8.

(8) Hubert VÉDRINE, *Dans la mêlée mondiale, 2009-2012*, Fayard, 2012.

(9) Pierre BUHLER, *La Puissance au XXI^e siècle. Les nouvelles définitions du monde*, CNRS éditions, 2011, p. 78.

(10) Thierry DE MONTBRIAL / Philippe MOREAU DEFARGES (dir.), *Un monde post-américain?*, Rapport annuel de l'Institut français des relations internationales (*Ramsès 2011*), Dunod, 2010.

(11) Allocution de Nicolas Sarkozy devant la Conférence des ambassadeurs, Paris, 27 août 2007.

(12) Allocution d'Alain Juppé devant la Conférence des ambassadeurs allemands, Berlin, 29 août 2011.

Elle est membre permanent du Conseil de sécurité, une des cinq puissances nucléaires au sens du TNP, fondatrice de l'Union européenne, du G7 devenu G8 (avec la Russie) et du G20, grande contributrice aux opérations de maintien de la paix, disposant du deuxième réseau diplomatique au monde... La valeur de sa tradition intellectuelle renforce son poids. La France a-t-elle encore la politique étrangère d'une grande puissance? A-t-elle encore les moyens de ses ambitions? Répondre à cette question nécessite de définir le concept de puissance, notion complexe qui présente des aspects contradictoires. La puissance peut se définir schématiquement comme la «*capacité de faire, de faire faire, de empêcher de faire, de refuser de faire*» (13). Répondre à cette question suppose également de comparer la politique étrangère de Nicolas Sarkozy à celle de ses prédécesseurs (14) : général de Gaulle (15), Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing (16), François Mitterrand (17) et Jacques Chirac (18). Le lancement de deux *Livres blancs* (celui sur la sécurité, réactualisé en 2011-2012, et celui sur la politique étrangère) dès le début du mandat témoigne de la volonté d'adaptation de Nicolas Sarkozy à un monde en évolution. Comme la Grande-Bretagne, la France cherche à avoir une influence mondiale sans être une puissance mondiale. Exprimé avec lyrisme par le général de Gaulle, le concept de grandeur, terme indéfinissable, est présent dans le vocabulaire de tous ses successeurs. Cette démarche traduit-elle une simple posture, une compensation à une puissance perdue? Qu'en est-il de la politique étrangère de Nicolas Sarkozy?

LES DONNÉES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE NICOLAS SARKOZY :
ÉTATS SUBMERGÉS (19)... FRANCE RÉTRÉCIE ?

La politique étrangère de Nicolas Sarkozy s'analyse au regard des flottements de la géographie et du défi des défis.

Les flottements de la géographie

Nous devons passer en revue quelques dossiers phares du quinquennat, regroupés sous deux volets : le grand jeu et le monde sans ordre.

(13) Serge SUR, *Relations internationales*, Montchrestien, 2011 (6^e éd.), p. 249.

(14) Frederic BOZO, *La Politique étrangère de la France depuis 1945*, Flammarion, 2012.

(15) Maurice VAISSE, *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Fayard, 1998.

(16) Samy COHEN / Marie-Claude SMOUTS (dir.), *La Politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1985, p. 14.

(17) Hubert VÉDRINE, *Les Mondes de François Mitterrand à l'Élysée (1981-1995)*, Fayard, 1996.

(18) Isabelle LASSÈRE, *L'Impuissance française (1998-2007). Une diplomatie qui a fait son temps*, Flammarion, 2007.

(19) Thierry de MONTBRIAL et Philippe MOREAU DEFARGES, sous la direction de, *Les États submergés?*, Ramsès 2012, Rapport de l'Institut français des relations internationales, Dunod, 2011.

Le grand jeu : de Bruxelles à Pékin

Il s'apprécie en allant du centre (Europe) à la périphérie (Ouest et Est).

Le pilotage du projet européen est marqué par quatre déterminants : la relativisation du poids de la France dans une structure à Vingt-Sept ; la distance dans le couple franco-allemand (divergences sur le fond, sans parler des styles diamétralement opposés de Nicolas Sarkozy et d'Angela Merkel) ; le rapprochement stratégique franco-britannique et le volontarisme du chef de l'État. La France est le membre le plus actif sur la scène européenne. Sa présidence de l'Union européenne en 2008 constitue un succès indéniable, avec la gestion du différend russo-géorgien et de la première phase de la crise financière. Toutefois, le Traité de Lisbonne, ratifié à marche forcée par le chef de l'État et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, laisse sans réponse au moins trois questions essentielles : que désirent faire les Européens ensemble ? (20) comment l'Europe peut-elle s'élargir de plus en plus (Croatie en 2013) et s'approfondir de moins en moins ? (21) quelle politique étrangère commune les Vingt-Sept veulent-ils ? (22) La Commission européenne est affaiblie. Le Président du Conseil européen, dont la fonction a à peine été créée, est effacé. La diplomatie européenne (Haut-Représentant et Service européen d'action extérieure (23)) est inaudible, semblant frappée d'«*ashtonisation*», mélange de manque d'anticipation et de réactivité (24).

Qu'attend la France de Bruxelles ? La démarche du Président de la République traduit l'ambivalence permanente, le rapport ambigu de la France à l'intégration européenne : conçue tantôt comme un démultiplicateur de puissance, tantôt comme un frein à ses ambitions nationales (25). Pour certains, il dit Europe mais pense France (le «*faire l'Europe sans défaire la France*» de Georges Bidault en 1953). La conciliation de ces objectifs n'est pas toujours chose aisée. La gestion de la crise financière en 2011 marque l'incapacité des dirigeants européens à prendre en 2008 les mesures adéquates (refus des États d'adopter des plans de rigueur et des Vingt-Sept de refonder l'Union), se contentant du bricolage dans l'urgence de solutions partielles et éphémères. Son traitement rappelle la méthode du sapeur Camember, qui creuse des trous pour combler d'autres trous. Surtout, la crise met en évidence le défaut originel de la mise en place de l'euro : la création d'une union monétaire sans contrepartie budgétaire.

La conduite de la relation tant avec l'Ouest qu'avec l'Est connaît des limites.

(20) Pierre-Louis BLANC, *Retour à Colombey*, Pierre-Guillaume de Roux, 2012, p. 75.

(21) Lukás MACEK, *L'Élargissement met-il en péril le projet européen ?*, La Documentation française, 2011.

(22) Maxime LEFEBVRE, *La Politique étrangère européenne*, PUF (Que-sais-je ?), 2011.

(23) Alain JUPPÉ, «La responsabilité, aiguillon de la politique étrangère française», *Monde. Les cahiers du Quai d'Orsay*, n° 7, été 2011, p. 5.

(24) Bastien NIVET, 24 août 2011, disponible sur le site Internet lemonde.fr/idees/.

(25) Discours du candidat Nicolas Sarkozy, Villepinte, 11 mars 2012, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

D'entrée de jeu, Nicolas Sarkozy, réputé américanophile («Sarko l'Américain»), réaffirme sa volonté de «rebâtir le lien transatlantique». Ses premiers gestes la confirment : vacances d'été aux Etats-Unis et discours du 7 novembre 2007 devant le Congrès américain. Ses premières décisions la traduisent : réintégration en 2009 de la structure militaire intégrée de l'OTAN (élément de rupture le plus fort du quinquennat), renforcement du contingent français en Afghanistan. Même si elle permet de tourner la page des années Bush, l'arrivée de Barack Obama ne débouche pas sur l'embellie escomptée. Le chef de l'Etat est désorienté par les premières annonces de son homologue américain : politique de la main tendue à l'Iran; détournement des priorités des Etats-Unis de l'Europe vers le Pacifique et l'Asie (26); insistance au moins rhétorique sur le désarmement nucléaire; par la suite, tiédeur sur le dossier libyen... Enfin, les malentendus structurels franco-américains (gouvernance mondiale, lutte contre le réchauffement climatique...) ne sont pas tous dissipés (27). La relation bilatérale retourne à la normalité, évoluant entre «*distançiation et rapprochement*» (28). La démarche de Nicolas Sarkozy repose sur un double pari : renforcer sa marge de manœuvre dans le monde et relancer la défense européenne. Cependant, elle ne permet de trouver ni une place de choix dans l'Alliance atlantique, ni de relancer l'«Europe de la défense» (Politique de sécurité et de défense commune ou PSDC). Ce dernier revers tient à l'absence de convergences franco-allemandes (29) et au «*rétrécissement stratégique*» (30) de l'Europe. Aussi le chef de l'Etat Sarkozy privilégie-t-il le retour à la diplomatie des concerts, au bilatéralisme à géométrie variable comme avec le Royaume-Uni sur les affaires militaires (traité conclu en novembre 2010 en matière de défense, de sécurité et de nucléaire et coopération étroite dans l'affaire libyenne).

La relation avec la Chine et la Russie laisse perplexe. Une nouvelle Chine (31) et une nouvelle Russie (32) se font jour. Or, le quinquennat n'est pas l'occasion d'un «nouveau départ», une sorte de *reset*. Nicolas Sarkozy agit au coup par coup, au gré des humeurs et selon les circonstances, semblant passer au fil des ans du «droit de l'hommisme» à la *Realpolitik*. A la Chine, devenue deuxième économie mondiale et banquier du monde (33) et

(26) Joseph S. NYE, «Les Etats-Unis se tournent vers le Pacifique», *Le Figaro*, 17-18 déc. 2011, p. 17.

(27) Ulrich KROTZ / James SPERLING, «The European security order between American hegemony and French independence», *European Security*, vol. XX, n° 3, sept. 2011, pp. 305-335.

(28) Nicolas VAICBOURDT, *Zwischen Distanz und Annäherung. Sarkozy, Obama und der Rythmus der französischen-amerikanischen Beziehungen*, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtiges Politik, juin 2009.

(29) Louis-Marie CLOUET / Andreas MARCHETTI, «Incertitudes sur la PSDC. Une nécessaire réflexion franco-allemande», *Visions franco-allemandes* (Comité d'études des relations franco-allemandes, IFRI), n° 19, juil. 2011, pp. 1-29.

(30) Allocution de Nicolas Sarkozy devant la Conférence des ambassadeurs, Paris, 31 août 2011.

(31) Henry KISSINGER, *De la Chine*, Fayard, 2012.

(32) Marie MENDRAS, «Vingt ans après. La Russie et la quête de puissance», *Commentaire*, n° 136, hiv. 2011-2012, pp. 891-899.

(33) Lionel VAIRON, «Menaces chinoises ou déclin de l'Occident?», *Etudes*, t. 415, 2011-2012, pp. 583-594.

à la Russie, nous demandons une contribution financière au Fonds européen de stabilité financière (FESF) lors du G20 de Cannes, ainsi qu'au Mécanisme européen de stabilité (MES) lors du Conseil européen de décembre 2011. Nous exhortons Pékin et Moscou, acteurs importants de la vie internationale, à ne pas mettre leur veto aux projets de résolution sur la Syrie et l'Iran au Conseil de sécurité. S'étant abstenus lors du vote de la résolution 1 973 – une abstention qui est à mettre au crédit de la France –, ces deux pays ne souhaitent pas renouveler un scénario à la libyenne. Même si nous devons le regretter, avec leurs vetos sur des projets de résolution condamnant la Syrie en 2011 et 2012, la Chine et la Russie rappellent que *« la meilleure diplomatie consiste à suivre un chemin, tout en laissant l'autre raisonnablement satisfait. C'est souvent de la bonne diplomatie que de se refuser à marquer un point »* (34).

Le monde sans ordre : de Tunis à Kaboul

La rupture n'a été appliquée ni à la politique africaine et aux printemps arabes ni à l'Afghanistan.

Les annonces du candidat Nicolas Sarkozy soulèvent de réels espoirs chez les élites africaines, séduites par sa volonté affichée de rupture. Dans son discours de Cotonou du 19 mai 2006, le Président français déclare qu'il faut *« débarrasser la relation franco-africaine des réseaux d'un autre temps, des émissaires officieux qui n'ont d'autre mandat que celui qu'ils s'inventent. Il faut tourner la page des complaisances, des secrets et des ambiguïtés »*. Toutefois, le chef de l'État mène une politique contraire (« Sarkafrique ») : impact négatif du discours de Dakar du 26 juillet 2007 – *« le drame de l'Afrique, c'est que l'homme africain n'est pas assez entré dans l'histoire »* – ; poursuite des pratiques traditionnelles de la France en Afrique – départ forcé de Jean-Marie Bockel du poste de Secrétaire d'État à la Coopération en 2008, après qu'il eut prématurément annoncé l'acte de décès de la Françafrique – ; existence de circuits parallèles révélés par Robert Bourgi, Pierre Péan (35), Xavier Harel et Thomas Hofnung (36)... Jean-Christophe Rufin résume la situation en 2010 : *« aujourd'hui, des intermédiaires jouissent d'un crédit auprès de nos dirigeants sous prétexte qu'ils seraient en sympathie avec les Africains. Ils profitent du climat de défiance qui règne vis-à-vis des diplomates. Le pire est qu'ils parviennent à faire croire en haut lieu que leurs analyses sont plus désintéressées que celles fournies par les ambassadeurs, alors qu'ils ne font qu'exprimer l'opinion de leurs clients... D'un côté, il y a un Quai d'Orsay qui sert de vitrine à la fois 'people' et morale, et, de l'autre, une Realpolitik faite par-*

(34) Sir Anthony EDEN, *Mémoires ** 1945-1957*, Plon, 1960, p. 402.

(35) Pierre PÉAN, *La République des mallettes. Enquête sur la principauté française de non-droit*, Fayard, 2011.

(36) Xavier HAREL / Thomas HOFNUNG, *Le Scandale des biens mal acquis. Enquête sur les milliards volés de la Françafrique*, La Découverte, 2011.

derrière et par d'autres» (37). La rupture annoncée par Nicolas Sarkozy tourne court. Il ne lance pas ce mouvement, mais il l'amplifie (38). Le véritable Monsieur Afrique de Nicolas Sarkozy semble avoir été Robert Bourgi. Les diplomates sont écartés du processus de décision. Promptement évincé de son poste de Conseiller Afrique à l'Élysée car jugé trop «rénovateur», Bruno Joubert est nommé ambassadeur au Maroc.

Les révolutions arabes ont pris de court la France (39). Une situation fluide et volatile s'est créée, porteuse d'une multitude de potentialités (40). Nicolas Sarkozy reconnaît avoir sous-estimé l'aspiration des peuples arabes à la liberté : «*quand nous avons vu la rue arabe descendre pour réclamer la liberté et la démocratie, nous avons mis du temps à réagir*» (41). Que ce soit sous Bernard Kouchner ou, pire encore, sous Michèle Alliot-Marie, le Quai d'Orsay n'a pas fait preuve de prescience ni su réagir face à l'événement. L'action de la France pêche soit par son défaut d'anticipation, soit par la précipitation de certains de ses choix. Après avoir manqué la phase d'espoir du printemps 2011, elle donne le sentiment d'ignorer les risques en termes de stabilité inhérents à ces évolutions; la victoire possible des islamistes au détriment de la démocratie; le profit peut-être tiré par Al Qaïda de ces bouleversements; la circulation accrue d'armes dans la zone du Sahel... (42) Ne risque-t-on pas de reproduire les erreurs commises avec les Talibans à l'époque soviétique? La France et le Royaume-Uni se précipitent dans l'engrenage de la guerre en Libye au terme d'une interprétation extensive de la résolution 1 973 (43), mais une ingérence militaire en Syrie ou au Yémen est exclue. La France laisse le gouvernement de Bahreïn réprimer, avec l'aide de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis, des manifestations pacifiques, mais est relativement silencieuse sur le sort des Chrétiens d'Orient (44). Cela illustre la difficile adéquation entre principe et mise en œuvre. Aujourd'hui, le bilan des révolutions est contrasté. Des «*automne islamistes*» ne risquent-ils pas de succéder aux «*printemps arabes*»? (45) Mirage ou perspective? (46) L'effet de ces transformations en cours n'est-il pas d'ouvrir une nouvelle zone d'instabilité à la frontière sud de l'Europe?

(37) Jean-Christophe RUFIN, «Le Quai d'Orsay ne pèse plus rien dans les affaires africaines», *Le Monde*, 6 juil. 2010.

(38) Yann MENS / Olivier PIOT, «France-Afrique. Changeons enfin de relations!», *Alternatives internationales*, sept. 2011, pp. 48-59.

(39) Smail KOUTTROUB, «Les déterminants de la politique arabe de la France : une approche comparée», *Maghreb-Machrek*, n° 207, print. 2011, pp. 115-123.

(40) Jean-Pierre FILIU, *La Révolution arabe. Dix leçons sur le soulèvement démocratique*, Fayard, 2011, pp. 11-12.

(41) Allocution de Nicolas Sarkozy, Réunion des amis de la Libye, New York, 20 sept. 2011.

(42) Thomas HEGGHAMER, «Al-Qaïda peut tirer profit du printemps arabe», *Alternatives internationales*, juin 2011, pp. 13-14.

(43) Charles ZORGBIBE, «Critique de l'intervention en Libye», *Libre opinion, Revue politique et parlementaire*, n° 1060-1061, juil.-déc. 2011, pp. 171-181.

(44) Jean-Pierre VALOGNES, *Vie et mort des chrétiens d'Orient. Des origines à nos jours*, Fayard, 1999.

(45) Bichara KHADER, «'Printemps arabe' : entre autoritarisme et démocratie», *Politique étrangère*, 4 : 2011, pp. 825-838.

(46) Serge SUR, «Mirage ou perspective», *Questions internationales*, n° 53, janv.-fév. 2012, pp. 4-7.

La présence française en Afghanistan constitue la chronique d'une défaite annoncée. Dix ans après son arrivée sur le territoire, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, la France affronte une contradiction : ne plus accepter de morts tout en ne réduisant pas à néant les sacrifices consentis par ses militaires face aux Talibans. Toutefois, une accumulation de bonnes tactiques ne constituera jamais une bonne stratégie (47). Nicolas Sarkozy se trouve dans la pire des situations opérationnelles : gérer le retrait d'une armée dont il annonce à la suite des Américains le calendrier et les modalités (48). Malheureusement, nos morts d'Afghanistan n'empêcheront probablement pas les Talibans de prendre le pouvoir, comme les milliers de soldats français tués en Indochine et en Algérie n'ont pas empêché le Vietminh et le FLN de triompher. Au bout de dix ans de guerre, après des milliers de morts, des dizaines de milliards d'euros dépensés, « nous allons rendre le pouvoir à ceux à qui nous l'avions pris » (49). La paix afghane tient de la chimère. Il ne devrait pas y avoir de honte à s'incliner devant la vérité (50).

Les initiatives sur l'Union pour la Méditerranée et le Proche-Orient ont eu des résultats limités.

Qualifiée d'« initiative prémonitoire de Nicolas Sarkozy » par Alain Juppé, l'Union pour la Méditerranée (UPM) est encore problématique. Le projet se heurte à une multitude d'obstacles : maladresse dans sa conception originelle ; manque de réflexion sur l'objectif et la méthode ; opposition avec le processus de Barcelone lancé en 1995 ; mécontentement de plusieurs de nos partenaires (Espagne et Allemagne). Surtout il reposait sur des dictateurs (Moubarak, Ben Ali (51) et Assad) dénoncés aujourd'hui, alors qu'ils avaient été invités aux cérémonies du 14 juillet 2008 à Paris. Aujourd'hui, le processus est en panne, mais l'idée maîtresse de cette initiative mérite d'être poursuivie.

Dès le début du quinquennat, Nicolas Sarkozy se présente comme l'ami d'Israël tout en poursuivant la politique arabe de la France. Il revendique un rôle d'honnête courtier dans le règlement du conflit israélo-palestinien. Le courage dont il fait preuve dans son discours du 23 juin 2008 devant la Knesset doit être salué. Néanmoins, l'action de la France est peu concluante. Peut-on le lui reprocher s'agissant d'un conflit vieux de plus d'un demi-siècle ? En fin de mandat, le Président de la République marque sa désapprobation de la méthode retenue, suggère d'élargir le cercle de la négociation à l'Union européenne et propose un calendrier pour la négociation assortie de dates butoirs (52). La France appuie la candidature de la Palestine à l'UNESCO

(47) Vincent DESPORTES, « Les enseignements du conflit afghan », *Le Débat*, n° 166, sept.-oct. 2011, p. 18.

(48) Hervé JUVIN, « Stratégie, le retour », *Le Débat*, n° 166, sept.-oct. 2011, p. 22.

(49) Vincent DESPORTES (Entretien avec), « Politiques et stratégies américaines en Afghanistan 2001/2011 », *Les Cahiers de l'Orient*, n° 104, aut. 2011, p. 60.

(50) Allocution de Nicolas Sarkozy lors des vœux au corps diplomatique étranger, Paris, 20 janv. 2012.

(51) Yves AUBIN DE LA MESSUZIERE, *Mes années Ben Ali. Un ambassadeur de France en Tunisie*, Cérès (Tunis), 2011.

(52) Allocution de Nicolas Sarkozy devant l'Assemblée générale de l'ONU, New York, 21 sept. 2011.

pour s'abstenir à l'ONU quelques semaines plus tard! Sa rhétorique peine à masquer les limites de sa capacité d'action dans la région.

Le défi des défis

Défis institutionnels : multilatéralisme/francophonie

La promotion du multilatéralisme par la France a toujours été ambiguë. Souvenons-nous des diatribes du général de Gaulle contre l'ONU, qualifiée de «*machin*», et contre la Communauté économique européenne, dont il assimile les tendances supranationales à une forme d'«*espéranto ou de volapük intégrés*». Même si ces critiques ont disparu des déclarations officielles, l'ambiguïté demeure. La France prône un renforcement des pouvoirs des institutions internationales, en particulier de l'ONU, au nom d'un multilatéralisme efficace. Cependant, pour y parvenir, il faudrait un monde prêt à se plier à leurs règles, ce qui relève encore de l'utopie. C'est pourquoi Nicolas Sarkozy joue sur deux registres. Il marque son attachement sans faille aux vertus du multilatéralisme, mais préfère le «*minilatéralisme*», avec des partenaires choisis. Il privilégie ainsi une «*diplomatie de connivence, une gestion oligarchique du système international*» (53), au sein de laquelle les dynamiques bilatérales occupent une place de choix. Il met l'accent sur les couples franco-allemand («*Merkozy*») et franco-britannique, les dialogues stratégiques avec les grands émergents, les clubs tels que les G8, G20... En fin de mandat, le chef de l'Etat précise sa pensée : «*l'expérience le prouve, ces deux groupes informels (G8 et G20) sont seuls capables de donner les impulsions nécessaires pour traiter les problèmes globaux de notre temps et pour mettre en place un ordre mondial plus juste et plus efficace*» (54). Chacune de ces deux approches a ses forces et ses faiblesses, avec lesquelles il doit composer. Il les décline sur trois modes : «*l'Accusatoire, le Déclaratoire et l'Exécutoire*» (55).

La bataille de la francophonie est loin d'être gagnée. En dépit de dynamiques favorables (augmentation du nombre de locuteurs et des apprenants de la langue française), l'état des lieux dévoile des zones d'ombre (manifestations inquiétantes du monolinguisme dans les enceintes internationales). Le dernier Sommet de la Francophonie (Montreux, 2010) insiste sur la nécessité, pour l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), de se doter d'une véritable politique globale. Fait défaut une vision stratégique permettant de définir une véritable politique du français, qui envisage mieux les rapports avec les autres langues. Ce ne sont pas les déclarations

(53) Bertrand BADIE, *La Diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, La Découverte, 2011.

(54) Allocution de Nicolas Sarkozy devant la Conférence des ambassadeurs, Paris, 31 août 2011.

(55) Alain DEJAMMET, «*En Onusie. Bavardages, bricolages et leurs vertus*», *Revue des Deux Mondes*, avr. 2004, pp. 129-138.

lénifiantes du Secrétaire général de l'OIF, l'ancien Président du Sénégal, Abdou Diouf, en dépit de son charisme, qui y changeront quelque chose (56). L'attribution du portefeuille de la Francophonie, au gré des remaniements, à des ministres différents témoigne de l'indifférence du pouvoir à cet attribut de l'influence française dans le monde.

Défis transversaux : environnement/terrorisme et prolifération des ADM/droits de l'homme

Si la protection de l'environnement, la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive progressent, la défense des droits de l'homme reste problématique.

Dans la foulée du Grenelle de l'environnement, la France s'engage activement dans la préparation de la Conférence de Copenhague. Hommage doit lui être rendu. Toutefois, la barre est placée trop haut en raison des réticences de grands pays comme les États-Unis, la Chine, l'Inde... Le plus étonnant dans l'échec de Copenhague, ce n'est pas qu'il se soit produit, c'est qu'il y ait eu tant de monde pour s'en étonner! Reconnaissons que l'activisme de la France est méritoire tant lors de la Conférence de Durban sur le climat, en dépit de résultats contrastés (accord pour préparer un autre accord), que pour préparer la mise en place d'une Organisation mondiale de l'environnement dans la perspective de la réunion de la Conférence de Rio (juin 2012).

La permanence de l'engagement de la France dans la lutte contre le terrorisme et la prolifération dans toutes les enceintes internationales et nationales mérite d'être saluée. Cela vaut également pour son action dans la lutte contre les autres formes renouvelées de menaces (57) (cybercriminalité, criminalité organisée...). Si les derniers mois du quinquennat sont moins productifs en termes d'instruments normatifs et de succès contre les proliférateurs (Iran, Corée du Nord en dépit d'un frémissement ambigu début 2012 (58)), la raison essentielle doit être recherchée du côté de l'inertie du système international et non dans un désintéret de la France (59). Le bilan de la lutte contre le terrorisme est satisfaisant.

Débuté sous le signe de l'*Idealpolitik* en matière de droits de l'homme, le quinquennat se conclut sous celui de la *Realpolitik*. Le candidat Nicolas Sarkozy manifeste au départ son ambition de mener une grande politique étrangère, qui porte la marque des droits de l'homme. Dès le soir de son élection, le Président annonce son intention de prendre ses distances avec

(56) Abdou DIOUF, «La francophonie n'a jamais cessé d'être aussi forte et continue de progresser dans le monde», *Revue politique et parlementaire*, n° 1059, avr.-mai-juin 2011, pp. 140-144.

(57) Philippe ESPER, avec Christain DE BOISSIEU / Pierre DELVOLVÉ / Christophe JAFFRELOT, *Un monde sans Europe?*, Fayard, 2011, p. 13.

(58) Steven Lee MYERS / Sang-Hun CHOE, «Nuclear deal is set with North Korea», *International Herald Tribune*, 1^{er} mars 2012, p. 1.

(59) Nicolas SARKOZY, Entretien avec Alexis Bautzmann, *Diplomatie*, n° 55, mars-avr. 2012, p. 69.

la Russie. Quatre ans plus tard, la France vend des navires de type Mistral à Moscou... Pire encore, le soutien actif aux régimes autoritaires du sud de la Méditerranée, en contrepartie d'avantages sécuritaires et commerciaux, ne fait que retarder l'heure de vérité. Ces épisodes démontrent, du moins pour la culture française, l'impossible alliance entre raison d'Etat et défense des droits de l'homme. Longtemps héraut de l'ingérence, Bernard Kouchner découvre en 2008 «*qu'il y a contradiction permanente entre les droits de l'homme et la politique étrangère d'un Etat, même en France*». La conclusion est tirée avec la suppression du secrétariat d'Etat aux droits de l'homme, qui était rattaché au Quai d'Orsay. La situation en Syrie démontre les limites du concept de «responsabilité de protéger», qui souffre d'un problème de deux poids, deux mesures. Alain Juppé reconnaît que «*jamais personne n'y avait envisagé d'intervention militaire*». Même si l'inspiration de la politique des droits de l'homme est généreuse, ses résultats sont souvent désastreux. Ce qui rend vaine l'invocation des principes, ce n'est pas qu'on les viole, c'est qu'on ignore les violations. La France doit garder une parole universelle et doit l'accompagner de pragmatisme.

LES RÉSULTATS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE
DE NICOLAS SARKOZY : RÉVOLUTION OU RESTAURATION ?

Ces résultats peuvent se résumer ainsi : un bilan inégal et pouvait-on faire autrement ?

Un bilan inégal : forces et faiblesses

Rupture ou continuité ?

Le quinquennat du chef de l'Etat est marqué au sceau d'une triple rupture. Rupture dans sa vision. Nicolas Sarkozy place son action sous le signe de la réforme, voire de la rupture. Sa politique marque de réelles inflexions, la plus importante étant son atlantisme. Elle se caractérise par le retour sur le terrain européen après l'échec du référendum de 2005 sur le Traité constitutionnel; l'amélioration des relations avec les Etats-Unis à la suite de la controverse sur la guerre en Iraq; l'abandon d'une politique jugée trop pro-arabe dans le conflit du Proche-Orient; la volonté d'adopter une politique moins complaisante à l'égard des régimes autoritaires tels que la Chine ou la Russie (60). La réactivité au plus fort des crises de 2008 (faillite de Lehman Brothers, différend russo-géorgien) et de 2011 (crise grecque, Libye) est indéniable. Cependant, on peine à découvrir une pensée structurée, les linéaments d'une stratégie internationale pour la France. La posture

(60) Frédéric CHARILLON, «L'ambition réformatrice de Nicolas Sarkozy», in *La Politique étrangère de la France de la fin de la Guerre froide au printemps arabe*, La Documentation française, 2011, pp. 127-139.

du chef de l'Etat ne nous dit rien de ce que nous sommes ou de ce que nous voulons être. Nicolas Sarkozy sonne l'alarme, il n'éclaire pas le chemin. Alors qu'il met son quinquennat sous le signe du refus de l'esprit du temps, son mandat se conclut en y obéissant. La France ne saisit pas l'occasion de sa présidence du G8/G20 pour aller au-delà d'un slogan – «*nouveau monde, nouvelles idées*» – et faire progresser la réflexion sur l'organisation du système international de la première moitié du XXI^e siècle. Véritable inventaire à la Prévert, la déclaration finale du sommet du G20 de Cannes est aussi pointilliste sur l'accessoire que velléitaire sur l'essentiel.

Rupture dans sa méthodologie. L'une des principales lignes de rupture tient au volontarisme du Président de la République. Il se caractérise par une forte omniprésence, une réactivité hors du commun et une intelligence tactique remarquable. Cependant, ses excès, comme sa tendance à faire des dossiers internationaux une affaire personnelle (libération des infirmières bulgares, d'Ingrid Betancourt, de Clotilde Reiss, du soldat franco-israélien Guilad Shalit...), sont incompatibles avec la nécessaire continuité d'une politique étrangère. Les trois «P» de la diplomatie publique sarkosyste sont : la présence, la proposition, la prise de parole. Les premiers mois de sa présidence inaugurent une méthode consistant à occuper le terrain autour d'un enjeu, soit imposé par l'actualité internationale (crise géorgienne), soit introduit par la France (UPM) grâce à une multiplication d'initiatives : diplomatie du coup d'éclat, diplomatie du perron, propositions de conférences, annonces de l'octroi de générosités tous azimuts avec l'argent que la France n'a plus... Il y a plus : Nicolas Sarkozy est le plus guerrier de tous les présidents de la V^e République (Afghanistan, Côte d'Ivoire, Libye...) et celui qui manie le plus les menaces (sanctions européennes durcies contre l'Iran, la Syrie). Certains ont vu une dimension de politique intérieure dans ses choix de politique étrangère (61). La multiplication des engagements souscrits ne contraste-t-elle pas avec l'impératif d'économies en temps de crise ?

Rupture dans le processus décisionnel. Nicolas Sarkozy restaure le débat sur la politique étrangère et de défense en commandant deux *Livres blancs*. Il ouvre également le champ extérieur à des personnalités de gauche : Bernard Kouchner au Quai d'Orsay, Jean-Pierre Jouyet aux Affaires européennes, Jean-Marie Bockel à la Coopération. L'accentuation de la présidentialisation de la politique étrangère renforce le poids des conseillers à l'Élysée (Jean-David Lévitte, conseiller diplomatique). Le premier Secrétaire général de l'Élysée, Claude Guéant, mène une diplomatie parallèle. Le Quai d'Orsay est marginalisé, les ministres des Affaires étrangères et européennes rabaissés au rang d'exécutant, voire de spectateurs. Nicolas Sarkozy s'entoure de l'avis de «visiteurs du soir», qu'il s'agisse d'intellectuels comme André Glucksmann (sur la Russie) et Bernard-Henri Lévy (sur

(61) Hubert VÉDRINE, «Une diplomatie moins impulsive», *JDD*, 18 mars 2012.

la Libye (62)) ou d'intermédiaires comme Robert Bourgi (sur l'Afrique) et Ziad Takieddine (sur le monde arabe).

La mise en œuvre de la politique étrangère, qui s'opère schématiquement en trois phases, se conclut par une certaine forme de continuité (63).

La phase de renouveau (de l'élection de 2007 à l'été 2010) est marquée par le discours sur l'éthique et les droits de l'homme. Le candidat raille la «*Realpolitik qui cantonne l'action diplomatique à un effort pour ne rien changer à la réalité du monde*». Le chef de l'Etat se prononce pour la fermeté dans les relations de la France avec la Russie et la Chine (participation aux Jeux olympiques de Pékin, répression dans le Xinjiang et visite du Dalai Lama en France) et pour une remise en cause, au moins verbale, de la Françafrique. Nicolas Sarkozy fait repartir la machine européenne, grippée après les avatars du Traité constitutionnel.

La diplomatie française connaît une phase de malaise (entre l'été 2010 et le printemps 2011) qui prend plusieurs tours : démission du secrétaire d'Etat à la Coopération, Alain Joyandet ; critique, dans *Le Monde* (6 juillet 2010), de deux anciens ministres des Affaires étrangères, Alain Juppé et Hubert Védrine («*Cessez d'affaiblir le Quai d'Orsay!*»), suivie d'une réponse en trompe-l'œil de Bernard Kouchner (9 juillet 2010). Le 25 août 2010, à la veille de la Conférence des ambassadeurs, trois anciens secrétaires généraux de sensibilité politique différente emboîtent le pas de ces deux ministres. Cette séquence se conclut par le départ de Bernard Kouchner. Avec la révolution tunisienne, les faux-pas s'enchaînent, aboutissant à la démission de Michèle Alliot-Marie. Cette situation inédite au Quai d'Orsay s'accompagne de la publication de textes collectifs anonymes critiquant le chef de l'Etat (64). Ces manifestations traduisent un malaise quantitatif (réduction de 20 % des effectifs en quinze ans et diminution constante du budget) et qualitatif (perte d'influence des diplomates, dénigrement de leur action). Pour Dominique de Villepin : «*des généraux contestent franchement des choix dans leur hiérarchie. Nos diplomates évoquent de plus en plus ouvertement leur malaise face à une politique étrangère qui ne les utilise que comme fusibles lorsque les choses vont mal et les court-circuite le reste du temps*» (65). Ce malaise témoigne d'un défaut d'adhésion des hommes en charge de mettre en œuvre les instruments de la puissance française. Même s'il n'appartient ni aux militaires ni aux diplomates de se substituer au pouvoir politique, leur voix devrait être entendue. S'ils fournissent à loisir leur propre caricature, les diplomates estiment «*n'avoir jamais été autant*

(62) Bernard-HENRI LÉVY, *La Guerre sans l'aimer. Journal d'un écrivain au cœur d'un printemps libyen*, Grasset, 2011.

(63) Frédéric CHARILLON, «*Premiers bilans*», in *La Politique étrangère de la France de la fin de la Guerre froide au printemps arabe*, La Documentation française, 2011, pp. 141-157.

(64) Groupe Marly, «*La diplomatie française n'est plus qu'un château de sable. Des états généraux sur l'influence de la France dans le monde s'imposent*», *Le Monde*, 24 juin 2011, p. 24.

(65) Dominique de VILLEPIN, *Notre Vieux Pays*, Plon, 2011, p. 69.

méprisés» (66). Le pire advient quand le chef de l'État «*tient ses ambassadeurs pour des imbéciles et des incapables*» (67).

La phase de retour aux fondamentaux (à partir du printemps 2011) se manifeste par l'installation d'Alain Juppé au bureau de Vergennes (68). Le nouveau ministre s'emploie à redresser une situation diplomatique compromise, conduisant à un *aggiornamento* de la politique extérieure de la France tant dans sa conduite (départ de Claude Guéant de l'Élysée) que dans son contenu (accompagnement des «printemps arabes»). Cependant, sa marge de manœuvre apparaît limitée, tant sur le plan politique (relations avec la Russie (69), affaire libyenne, crise avec la Turquie) qu'institutionnel (fortes contraintes budgétaires). La création, en fin de quinquennat, du poste, sans réelle consistance en terme de politique étrangère, de secrétaire d'État aux Français de l'étranger augmente l'impression de malaise général.

Temps et espace

Nicolas Sarkozy est un homme du court terme, voire de l'instant. Sur le court terme, hormis quelques revers (polémique avec l'Union européenne et le Conseil de l'Europe sur la situation des Roms à l'automne 2010, annulation précipitée de l'année France-Mexique), le bilan est positif (présidence française de l'Union européenne de 2008, règlement de la crise géorgienne, gestion de la crise des *subprimes* en septembre 2008, G8 de Deauville en 2010 et G20 de Cannes en 2011...). Le coup de pouce donné à Alassane Ouattara en Côte d'Ivoire fait oublier le discours de Dakar. Le rôle moteur joué dans la chute du régime de Mouammar Kadhafi efface les ratages du début du «printemps arabe». Le durcissement des relations avec l'Iran, l'emploi des forces armées au large de la Somalie contre la piraterie maritime et la traduction des pirates devant des juridictions françaises... sont à inscrire au crédit de Nicolas Sarkozy. Ce dernier privilégie trop la communication et l'instantané, l'émotionnel. Sur le long terme, hormis certains sujets (idée d'une gouvernance économique européenne portée dès 2008) sur lesquels la démarche paraît prophétique, le bilan est en demi-teinte (gestion du «printemps arabe», construction européenne, Afghanistan, UPM...). Dès lors qu'il n'y a pas d'idée directrice, de vision claire, on doit se contenter de petites mesures (70). Alors que nous vivons un moment décisif, dix ans

(66) Natalie NOUGAYRÈDE, «La France a-t-elle encore les moyens de sa diplomatie? Comment le Quai vit-il les coupes budgétaires? Décodage», *Le Monde*, 3 août 2010, p. 7.

(67) Henri FROMENT-MEURICE, *Journal de Moscou. Ambassadeur au temps de la Guerre froide*, Armand Colin, 2011, p. 26.

(68) Didier BILLION / Farida BELKACEM, «Une politique extérieure de la France, à la peine... mais réactive», *La Revue internationale et stratégique*, n° 83, aut. 2011, pp. 156-157.

(69) Natalie NOUGAYRÈDE, «Russie : la diplomatie française mise à l'épreuve. Alain Juppé cherche à recalibrer la stratégie de rapprochement tous azimuts suivie jusque-là avec Moscou», *Le Monde*, 16 déc. 2011, p. 3.

(70) Bruce CRUMLEY, «Le pragmatisme en politique étrangère : force ou faiblesse?», *La Revue internationale et stratégique*, n° 77, print. 2010, pp. 93-99.

après la création de l'euro, le chef de l'Etat n'a pas de véritable dessein européen (71).

Le Président de la République oscille en permanence entre un cadre régional, l'Europe, un cadre universel, l'ONU, et des cadres restreints. On mesure au fil des jours les limites du volontarisme, des sommets européens «historiques» et celles des rencontres franco-allemandes décisives. Apprend-on les leçons du passé? Malgré toute l'énergie déployée, Nicolas Sarkozy ne semble pas avoir gagné son pari de faire changer les choses à Bruxelles, tant «l'Europe semble se fixer pour but de devenir plus absurde que la SDN, se définissant par ce qu'elle empêche davantage que par ce qu'elle fait», comme le souligne Dominique de Villepin. Pour François Mitterrand, le 5 juillet 1989, «on ne bouscule pas l'histoire, simplement à la faveur d'une inspiration, si belle soit-elle». Lorsque la volonté se heurte à la réalité, la France se tourne vers la diplomatie universelle de l'ONU pour faire avancer certains dossiers : Libye (résolution 1 793), Palestine (demande d'un statut d'observateur). Enfin, pour tenir compte des limites du multilatéralisme, surtout en période de crise majeure, Nicolas Sarkozy privilégie des enceintes de concertation plus restreintes (72). A l'occasion de la présidence française du G8 et du G20, il lance des pistes de réflexion utiles (gouvernance mondiale, croissance et emploi, système monétaire international, matières premières, agriculture, Internet...). Ce qui vaut pour l'économie vaut pour la sphère politico-militaire, avec la préférence pour l'investissement dans les «bilatéralismes privilégiés» (73) en marge de la PSDC et de l'OTAN (cf. traité franco-britannique du 2 novembre 2010, lettre franco-germano-polonaise du 6 décembre 2010).

Les alternatives : pouvait-on faire autrement?

La force des choses : une contrainte

Compte tenu des contraintes internes et externes auxquelles était confronté Nicolas Sarkozy, la voie choisie était-elle la seule possible? La réponse à cette question est nuancée. L'Elysée a pris des risques pour faire évoluer les mentalités sur des sujets difficiles. Dès le départ, Nicolas Sarkozy marque son intention de remettre à plat notre politique étrangère et de la placer sous le signe de la rupture. Par rapport à l'ampleur des ambitions, les résultats sont en deçà, du fait de causes exogènes : inertie du système international, montée des égoïsmes, voire réveil des démons en période de crise. D'autres sont endogènes : la politique (limites des phénomènes

(71) Nicolas SARKOZY, «C'est une autre Europe qui est en train de naître», *Le Monde*, 13 déc. 2011, pp. 1-3.

(72) Christophe VALLÉE, «Le paradigme français de la puissance», *Défense nationale*, n° 743, oct. 2011, p. 79.

(73) André DUMOULIN, «PSDC : le jeu des lettres et des 'directoires'», *Politique étrangère*, 3 : 2011, p. 666.

d'annonce et de la politique déclaratoire, voire incantatoire) et la personnalité de Nicolas Sarkozy (son énergie mais aussi son impatience, accompagnées d'une activité diplomatique fébrile). Enfin, les lourdes contraintes imposées par la révision générale des politiques publiques (RGPP) conjuguées aux plans de rigueur imposés par la crise limitent la marge de manœuvre de la diplomatie française.

Quelle est l'importance des changements intervenus par rapport aux principes qui inspirent la politique de ses prédécesseurs? Comme dans toute politique étrangère, on décèle des novations : affirmation de la place de la France au sein de la famille occidentale avec la décrispation des relations avec les États-Unis et, surtout, réintégration de la structure militaire intégrée de l'OTAN; persévérance méritoire à introduire dans l'agenda multilatéral et européen le thème de la réforme de la gouvernance à la faveur des crises financières; développement de relations normalisées avec la Syrie de Bachar el Assad et la Libye de Mouammar Kadhafi... jusqu'au «printemps arabe». Cela étant, les constantes ont été aussi nombreuses : lutte contre les risques majeurs; lutte contre le terrorisme et la prolifération; construction européenne; UPM; Afrique... Les renoncements doivent être relevés : Europe (du discours de Toulon en 2008 à celui de Toulon en 2011); Afghanistan; politique arabe; FrancAfrique...

L'absence de cohérence : une constante

Nicolas Sarkozy a-t-il une vision cohérente du rôle que la France devrait jouer dans le monde? L'analyse de ses discours, de ses initiatives relève plus de l'effet d'annonce que du plan cohérent, plus du concours de circonstances que d'une vision à long terme. Pire, parfois, on assiste, en fin de mandat, à un reniement des positions prises en début de quinquennat : «*printemps arabes*» (soutien marqué à la réinsertion dans le concert international à Mouammar Kadhafi et Bachar el Assad, sans parler de leurs homologues égyptien et tunisien, pour les combattre ensuite); guerre en Afghanistan (dans le déploiement de 1 000 soldats supplémentaires en 2008 et dans le retrait de ces 1 000 hommes en 2011, dans un même suivisme vis-à-vis des États-Unis), Europe (demande d'assouplissement des critères de Maastricht en 2007 et de durcissement de ces mêmes critères fin 2011) (74).

Peut-on parler d'un «sarkozysme» dans la politique extérieure de la France? La réponse dépend de la perspective adoptée. Ne confondons pas forme et fond, style et conviction! Sur la forme, le chef de l'État assume une présidence décomplexée. En ce sens, il y a un «sarkozysme» dans la méthode, caractérisé par son volontarisme, sa réactivité, deux qualités indispensables pour conduire une bonne diplomatie. Cependant, il n'existe

(74) Jacques AMALRIC, «La constance faite diplomatie», *Alternatives internationales*, n° 54, mars 2012, pp. 12-15.

pas de «*sarkozysme*» dans sa politique étrangère, sauf à faire de ce concept ce que les linguistes appellent un «*mot-valise*» porteur de sens différents. Si l'engagement de Nicolas Sarkozy est indéniable, manque «*une direction pour les réformes à conduire, à ouvrir une perspective qui serve de guide à l'action, à proposer un futur sur lequel ancrer les anticipations*» (75).

Initiative, crédibilité, capacité d'influence : trois tests de vérité

Le Président de la République fait-il montre d'initiative? La réponse est positive. Peut-être pêche-t-il par excès! La mise en œuvre de la politique étrangère tourne à une *speed diplomacy* irritant parfois nos partenaires, comme l'Allemagne. Regrettons que le Président de la République ait attendu la fin du quinquennat pour nous livrer sa vision, même fragmentaire de l'Europe (76) et qu'il ait cherché son salut dans une nouvelle fuite en avant institutionnelle (proposition de nouveau traité européen alors que l'encre du Traité de Lisbonne est à peine sèche). La France aurait dû chercher à créer la réalité et non agir à partir d'elle. L'heure n'est pas au conservatisme, mais à la réinvention. L'heure n'est pas à la diplomatie de la rustine, mais au changement de pneu. Comme l'écrit Marie-France Garaud, «*le problème est qu'on cherche toujours à faire l'Europe sans la penser*».

La politique étrangère de la France a-t-elle été crédible? La réponse est contrastée. L'implication et le volontarisme du chef de l'Etat (ONU, Union européenne, G8, G20...) confortent l'ambition de la France de demeurer un acteur important sur la scène internationale. Cependant, l'oscillation entre manque de réactivité (Tunisie, Egypte et Syrie) et volontarisme et, parfois, aventurisme (Libye) l'affaiblit : Paris contribue à abattre le régime dictatorial libyen pour moins que les massacres perpétrés en Syrie. Si certaines initiatives de Nicolas Sarkozy visent les causes systémiques de la crise (gouvernance, système monétaire international...), d'autres ont pour seule motivation de redresser la cote présidentielle (visites à Erevan suivie de l'adoption d'une loi punissant la négation des génocides...). Prenons garde à ce que la politique étrangère ne devienne au fil du temps une simple politique d'affichage, dans laquelle la communication a plus d'importance que le fond.

La France a-t-elle ou non renforcé sa capacité d'influence sur la scène internationale?

Au plan universel, la France a conservé son statut de puissance à plus d'un titre. Nicolas Sarkozy a bien su défendre les intérêts de la France et élargir son influence internationale. La voix de la France reste écoutée : sa capacité d'entraînement est évidente. En un mot, elle ne laisse pas indiffé-

(75) Jean PISANI-FERRY, *Le Réveil des démons. La crise de l'euro et comment s'en sortir*, Fayard, 2011, p. 174.

(76) Allocution de Nicolas Sarkozy, Toulon, 1^{er} déc. 2011.

rente la communauté internationale. Toutefois, ce statut de puissance commence à être contesté pour deux raisons essentielles : l'imprécision des objectifs et la baisse constante des moyens. Souvent des discours, des postures, des effets d'annonce tiennent lieu de politique, l'instant prime sur la cohérence du dessein. De plus, le déséquilibre croissant des finances publiques risque de faire la différence.

Au plan européen, la France a-t-elle bénéficié de l'effet démultiplicateur de l'Union européenne? L'engagement européen de Nicolas Sarkozy est indiscutable, mais il ne peut empêcher un effacement relatif de la France à Bruxelles. Son influence s'érode mécaniquement au fil des élargissements. « *A trop vouloir conjuguer l'influence au passé, la France ne s'est pas aperçue que le temps passait et que les autres la dépassaient* » (77). La mise en place du Service européen pour l'action extérieure met en lumière la différence d'approche de la politique d'influence entre l'Allemagne (défense des intérêts économiques), le Royaume-Uni (représentation à tous les niveaux hiérarchiques) et la France (concentration sur le poste de numéro deux du Service et moindre importance attachée aux niveaux inférieurs). La rupture promise par Nicolas Sarkozy était bien en marche, mais ce n'était pas celle attendue ni par l'Union européenne, ni par les marchés. Au bout du compte, le différentiel de performance économique de la France en Europe et son manque de rigueur budgétaire consomment le décrochage par rapport à Berlin (78). L'affirmation de l'Allemagne comme « *puissance malgré elle* » (79) ne constitue-t-elle pas la première étape vers une Europe germano-centrée? L'annonce de la négociation d'un nouveau traité européen (9 décembre 2011) ne traduit-elle pas une manœuvre d'évitement? La force du droit ne rapproche pas plus les peuples que l'économie. Si une réponse budgétaire à la crise est nécessaire, elle n'est pas suffisante pour résoudre un problème multiforme : financier, économique, social, environnemental... Les Vingt-Sept éviteront-ils une « *déconstruction européenne* »? (80)

* *
*

« *L'ambition est dans toutes les âmes, elle mène les petites, les grandes la mènent* », écrivait Chateaubriand. Elle constitue le moteur de toute la politique étrangère de la France éternelle, chère au général de Gaulle. Le succès d'une politique étrangère se mesure d'abord à la capacité de l'État à rendre compatibles de nombreux paramètres et exigences : affirmation ferme mais

(77) François-Xavier PRIOLLAUD / David SIRITZKY, « Que reste-t-il de l'influence française en Europe? », La Documentation française, 2011, p. 7.

(78) Bernard DE MONTFERRAND / Jean-Louis THIÉRIOT, *France Allemagne. L'Heure de vérité*, Tallandier, 2011, p. 139.

(79) Hans STARK, *La Politique internationale de l'Allemagne. Une puissance malgré elle*, Presses Universitaires du Septentrion, 2011, p. 304.

(80) « La déconstruction européenne ? », *Politique étrangère*, vol. IV, hiv. 2011, pp. 729-797.

réaliste de principes universels, réactivité sans précipitation, refus du deux poids deux mesures..., surtout dans une période d'incertitude déroutante. Ensuite, il se mesure davantage sur le moyen et le long terme que sur le court terme : seule l'histoire permettra de juger du bien-fondé ou non de la politique conduite par Nicolas Sarkozy, grâce à l'accès à la documentation, aux témoignages des principaux intéressés. Les réactions à la politique étrangère du sixième Président de la V^e République oscillent entre admiration de ses partisans pour son volontarisme et dénonciation de ses gesticulations par ses détracteurs. Les optimistes seront rassurés par le présent. Les pessimistes seront soucieux de l'avenir. En définitive, s'agit-il d'un épisode spectaculaire mais sans lendemain ? Ou bien, au contraire, doit-on y voir le fondement d'une politique étrangère durable, répondant effectivement aux conditions d'un monde nouveau comme aux intérêts de la France ? La réponse est nuancée, la vérité étant sans doute quelque part dans l'écheveau de ses contradictions. Des erreurs ont été commises, rien de plus naturel. Le contraire serait étonnant. Cependant, une hypothèque lourde grève le bilan extérieur du Président de la République : l'absence de vision prospective, de pensée solide, de lignes directrices qui ne tournent pas au premier vent. Le grand Président de crise, loué par Henri Guaino, son Conseiller spécial en même temps que sa plume, n'a pas été l'architecte de la politique étrangère de la France pour le XXI^e siècle. Si on redonne aux mots leur vrai sens, Nicolas Sarkozy de la politique étrangère fait une diplomatie, voire un « acharnement diplomatique ». Si on réserve à l'expression « politique étrangère » le contenu qu'il mérite, son quinquennat a été celui de la confusion des genres.