

Comment s'élabore une politique étrangère ?

Répondre à cette question n'est pas facile. Pourquoi ?

- Parce qu'il n'y a aucune réponse univoque ni absolue ;
- Parce que les affaires étrangères, hier circonscrites aux relations entre les États, ont peu à voir avec celles d'aujourd'hui si intimement liées à tous les grands dossiers de politique intérieure ;
- Parce qu'enfin s'impose la modestie : si le mot d'ambassadeur véhicule encore une image sophistiquée, *ambactus* signifie serviteur en latin, d'où *ambasciatore* en italien, puis *ambassadeur* en français. Gardons donc à l'esprit ce terme de serviteur : de son pays, de ses valeurs et de sa grandeur.

Dans l'époque moderne, la diplomatie européenne s'est longtemps articulée autour de l'*Ordre westphalien* issu des traités de Münster de 1648 établissant des rapports entre des entités étatiques aux frontières déterminées. Elle s'organisa ensuite autour du *Système de Metternich* issu du congrès de Vienne de 1814-1815 supposé stabiliser l'Europe en contenant la France ex impériale grâce au quartet « Russie, Prusse, Autriche, Royaume-Uni ». Les deux guerres mondiales bouleversèrent l'ordre du monde en soldant plusieurs siècles de domination européenne. Une glaciation survint ensuite sitôt le Rideau de fer tombé : on parla de *Guerre froide*, puis de détente, et enfin de coexistence pacifique ; donc d'un rapport de force sans concession, mais attentif à ce que Talleyrand appelait « le juste équilibre ». La *Realpolitik* fut ensuite érigée en art majeur par H. Kissinger (1923-2023). Enfin, la mondialisation, puis la démondialisation fracturèrent cette fragile stabilité avec l'éclosion d'un monde apolaire où les enjeux globaux favorisent :

- Les coalitions de circonstance plutôt que les alliances historiques ;
- L'essor de nouveaux acteurs porteurs d'une diplomatie non publique ;
- Un retour à une logique de blocs avec la brutalisation des rapports qui s'en suit.

Tout ceci aboutit à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la réélection de D. Trump aux États-Unis, et un protectionnisme corrosif méprisant le multilatéralisme. Nous vivons donc un changement d'époque où la démocratie occidentale est minoritaire, et où nos valeurs dites universelles ne sont plus consensuelles, si tant est qu'elles l'aient été jamais.

Selon le centre de recherche britannique *The Economist Intelligence Unit*¹, les 193 pays membres de l'ONU peuvent être classés en 4 catégories : les démocraties complètes, les démocraties défaillantes, les régimes hybrides et les régimes autoritaires. Or, en 2014, 8% de la population mondiale vivait en démocraties complètes, 37% en démocraties défaillantes, 15% en régimes hybrides et 40% en régimes autoritaires. Soit 45% plutôt en liberté contre 55% plutôt en autocratie : ces chiffres méritent d'être médités...

Par nature, une politique étrangère doit promouvoir les intérêts qu'elle défend en surmontant les obstacles qui s'y opposent. Nonobstant les stipulations des chapitres 6 et 7 de la Charte des Nations Unies d'octobre 1945, la diplomatie n'a pas nécessairement la paix comme but ultime. Si l'humanité peut rêver de paix, la diplomatie, elle, travaille au succès des causes qu'elle doit faire prospérer.

Et lorsque surgit un différend, il peut être réglé par la négociation : ainsi du traité de Tordesillas de 1494 entre l'Espagne et le Portugal après leur conquête du Nouveau monde. Il peut aussi se dénouer par la force vive, les cimetières de nos villages en attestent hélas. Enfin, il peut pourrir dans le *statu quo* : les non solutions ne manquent jamais en diplomatie et les tapis des chancelleries recouvrent la poussière que d'habiles négociateurs y ont cachée.

Pour répondre néanmoins à la question posée, mon propos s'articulera autour des deux points suivants :

- Quels outils contribuent à l'élaboration d'une politique étrangère ?
- Et quels types de décisions diplomatiques en découlent ?

Les outils de politique étrangère

Il s'agit ici de l'appareil diplomatique, du président de la République et du Parlement.

L'outil diplomatique

Bien que cela soit désormais contesté, la France s'enorgueillit toujours de disposer du 3^e réseau diplomatique au monde derrière la Chine et les États-Unis avec 163 ambassades et 16 représentations permanentes².

Elle bénéficie aussi d'un corps diplomatique respecté que de récentes réformes ont certes bousculé, mais que l'histoire force à honorer. Pour cela, il suffit de relire les ouvrages de Jean Baillou : « *Les affaires étrangères et le corps diplomatique français* »³ dont se dégage cependant une image un peu jaunie.

¹ <https://www.eiu.com>

² Selon The Lowy Institute (Australie), la France serait en fait 5^e après la Chine (274), les États-Unis (271), la Turquie et le Japon. La France a fermé 18 missions (ambassades ou consulats) depuis 2016.

³ « *Les affaires étrangères et le corps diplomatique français* », Jean Baillou – Éditions du CNRS, Paris 1984. Commentaires de Claude Julien dans « *Le Monde diplomatique* », nov. 1984, p. 30.

En effet, si la connaissance du terrain demeure décisive, l'action diplomatique ne se résume plus au travail du seul chef de mission : elle procède aussi des réseaux consulaires, de coopération et d'action culturelle, économique et commercial, de sécurité et de défense ainsi que des opérateurs de l'État. Et pour produire une analyse utile à la décision, l'ambassadeur doit savoir orchestrer les politiques publiques menées par tous ces acteurs français. C'est d'ailleurs ce qui le distingue du préfet puisque, dans son département ou sa région, le préfet représente le Gouvernement alors que, dans son pays de résidence, l'ambassadeur représente la France.

Jadis dépêché par le prince auprès de ses pairs pour une mission précise – ainsi Rome envoya Caton à Carthage dont il en revint avec la formule *Delenda Carthago*⁴ –, l'ambassadeur remplit désormais une mission permanente pour produire des analyses, mener des négociations, promouvoir des intérêts, valoriser la culture et l'innovation, protéger la communauté expatriée... et, pour tout dire, défendre au-dehors l'intérêt général du dedans.

Pourtant, ce rôle est aujourd'hui disputé :

- Par la prolifération de l'information ouverte, notamment numérique, qui rendrait obsolète un maillage serré de la planète ;
- Par l'organisation en silos de l'administration française, qui s'accommoderait mal de postes à vocation généraliste ;
- Par la pratique institutionnelle, qui favoriserait l'activisme de cabinets ministériels n'hésitant plus à bousculer la cohérence garantie par un réseau professionnel ;
- Par l'autonomie des opérateurs de l'État brouillant parfois l'unité de doctrine envers des interlocuteurs qui, instruits de nos travers, en jouent à leur plus grand avantage.

Enfin, le système multilatéral est composé d'agents publics issus des États membres. Or, la tradition française rechigne à investir les organisations internationales par des nominations pertinentes : pas forcément les plus hiérarchiques, mais les plus utiles. De surcroît, l'estime qu'ont d'eux-mêmes nos diplomates, surtout lorsqu'ils deviennent fonctionnaires internationaux, tranche avec la conception plus pragmatique d'autres pays où, quelle que soit la mission multilatérale confiée, les vertus du passeport d'origine ne s'effacent jamais tout à fait.

Le primat présidentiel

Depuis 1958, chacun sait l'esprit dans lequel il faut lire la lettre des articles 9, 13 et 52 de la Constitution de 1958 : « *Le président de la République préside le conseil des ministres... Les ambassadeurs sont nommés en conseil des ministres... Le président de la République négocie et ratifie les traités* ».

⁴ « *Delenda Carthago* » ou « *Il faut détruire Carthage* ».

Et surtout l'art. 20 (« *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation* »). À l'époque, Jacques Chaban-Delmas inventa l'expression de *domaine réservé*, qui fit florès depuis lors.

La pratique cistercienne du général de Gaulle s'oublia peu à peu sous ses sept successeurs car, de réservé, le domaine présidentiel devint exclusif. La cellule diplomatique de l'Élysée – dont les effectifs ont explosé – déploie un activisme plaçant sous tutelle le ministre assis au bureau de Vergennes⁵. Enfin, si l'on a pu autrefois dénoncer des diplomaties parallèles, c'est aujourd'hui une diplomatie zénithale qui prévaut et dont la pertinence reste à vérifier.

Autre évolution : le recours au *Conseil de défense*⁶ institué par des textes de 1959 et 1962 sur la défense nationale et la dissuasion nucléaire. Désormais, ce sont l'ordonnance du 20.12.2004 et le décret du 24.12.2009 qui organisent le *Conseil de défense et de sécurité nationale*. En découlent une extension du domaine de la défense à celui de sécurité nationale et internationale, un ascendant renforcé du président de la République sur tous les dossiers, une militarisation de la gestion des crises de sécurité, et une banalisation de l'état d'urgence : 2 ans pour la pandémie de Covid-19. S'ensuit également une hiérarchie spécifique puisque seuls les ministres régaliens siègent au Conseil de défense où des fonctionnaires civils et militaires les y côtoient. Les décisions prises en son sein ne s'insèrent pas dans la hiérarchie des normes juridiques, et échappent au contrôle parlementaire.

Enfin, à l'heure des visioconférences, des visites éclairs et des sommets incessants, les occasions de rencontres entre les dirigeants se multiplient. Faut-il en déduire que les relations personnelles « produisent » plus de politique étrangère que les télégrammes des chancelleries ? Probablement même si, depuis l'entrevue du camp du Drap d'or en 1520 entre François 1^{er} et Henri VIII d'Angleterre ou depuis celle d'Erfurt en 1808 entre Napoléon et le tsar Nicolas 1^{er}, chacun sait qu'il ne faut jamais surévaluer les embrassades passagères ; elles peuvent même favoriser les incompréhensions.

Le Parlement

L'art. 35 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la réforme constitutionnelle du 23.07.2008, dispose que : « *La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement. Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger au plus tard 3 jours après le début de l'intervention... Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement...* »

⁵ « L'évolution du Quai d'Orsay et le rôle de la cellule diplomatique de l'Élysée », Yves de La Messuzière in « *La France, une puissance contrariée* » - Éditions La découverte, 2021.

⁶ « *La formalisation du présidentielisme sous la 5^e République* », Thibault Desmoulins – Jus Politicum n° 25 <https://juspoliticum.com>

En pratique, ces dispositions requièrent souvent la survenance préalable d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU⁷. Or, les pouvoirs de guerre sont deux : d'un côté la déclaration de guerre qui réclame l'assentiment du Parlement, et de l'autre la conduite de la guerre qui s'en dispense. Comme les opérations extérieures sont souvent menées sans déclaration de guerre, le Parlement ne joue qu'un rôle subsidiaire⁸.

Existe-t-il une diplomatie des élus ? Disons plutôt une manifestation d'intérêt. En effet, une visite du président de l'Assemblée nationale, du Sénat ou d'un groupe d'amitié est toujours importante : elle est l'occasion d'échanges directs entre élus. La coopération décentralisée permet aussi de tisser des liens de proximité entre collectivités territoriales autour d'objectifs concrets, enrichissant ainsi le travail diplomatique d'une dimension humaine bienvenue. Elle permet, enfin, de maintenir certains contacts en cas de crise politique.

Mais, parler de diplomatie parlementaire serait aussi excessif que contraire à l'esprit de nos institutions.

Les décisions de politique étrangère

Même si elle montre parfois quelque essoufflement, je limiterai ici mon propos à la diplomatie publique.

Pourtant, n'oublions pas qu'à côté de celle-ci se déploie une diplomatie non gouvernementale dont les mérites sont variables : plutôt négatifs lorsqu'il s'agit d'envoyés spéciaux autoproclamés s'ingérant dans des négociations en cours (libération d'otages) ; plutôt positifs lorsqu'il s'agit de médiations menées par des autorités morales (Églises, *Fondation Carter*) ou par de grandes ONG (*Green Peace*, *Human Rights Watch*) dont l'écho médiatique est souvent considérable. Ces initiatives pèsent sur l'évolution du monde : pour ne prendre qu'un exemple, la fondation B. & M. Gates investit chaque année davantage dans le domaine sanitaire que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) elle-même.

Pour autant, la diplomatie publique reste le principal vecteur d'élaboration des politiques étrangères. Ses décisions peuvent procéder :

- D'une diplomatie au long cours : celle élaborée au Quai d'Orsay.
- D'initiatives du prince, assez souvent disruptives.
- Ou de pures réactions aux contingences du temps.

J'illustrerai ces trois processus décisionnels par quelques exemples tirés de l'histoire.

⁷ CS/ONU = conseil de sécurité des Nations Unies composé de 15 membres dont 5 permanents et 10 élus par l'AG/ONU pour 2 ans.

⁸ « Le Parlement et la décision de guerre : retour sur l'article 35 de la Constitution », Romain Leblond-Masson – *Revue française de droit constitutionnel* 2015/4 n°104, p. 839 à 862.

La diplomatie au long cours

C'est la diplomatie conçue et déployée par le Quai d'Orsay à laquelle chacun se rallie par conviction ou par conformisme.

- Le couple franco-allemand

Le 14.09.1958, le général de Gaulle reçut le chancelier Adenauer chez lui, à La Boisserie (Haute-Marne), insufflant ainsi à la réconciliation franco-allemande l'élan qui conduira au traité de l'Élysée du 22.01.1963 dont on a récemment célébré le 60^e anniversaire.

Le moteur franco-allemand devait guider la construction européenne mais, depuis la réunification allemande, ce couple fait chambre à part. Cela s'est vu dès la chute du mur de Berlin en 1989 et ceci s'est affiché lors du sommet de Nice de 2001 censé adapter le fonctionnement de l'UE après son élargissement à 28. Le couple étala alors ses divergences sur tous les sujets importants : règles de majorité, composition de la Commission, nombre d'eurodéputés. Pour autant, personne ne reconnaîtra que le moteur franco-allemand est une coquille vide. D'ailleurs, des propositions existent pour le relancer⁹ et des efforts ont été annoncés durant la visite du nouveau chancelier allemand à Paris le 07.05.2025.

Le couple franco-allemand fait donc l'objet d'un discours ritualisé, mais décalé. Quant aux jeunes générations pour qui la réconciliation franco-allemande va de soi, 13% seulement des élèves français apprennent l'allemand, peu d'entre eux poussent la porte de l'*Office franco-allemand pour la jeunesse* (OFAJ) créé par le traité de l'Élysée de 1963, et ils ignorent tout du *Forum pour l'avenir franco-allemand* (FAFA) institué par le traité d'Aix-la-Chapelle de 2019.

- La politique arabe

Une fois la guerre d'Algérie terminée, la diplomatie française replongea avec délice dans la promotion d'une politique levantine plongeant ses racines dans le mandat confié en 1920 à notre pays sur la Syrie et le Liban. Malgré une actualité douloureuse, notre diplomatie reste convaincue qu'une politique arabe plus compréhensive permet à la France de peser davantage dans une région si compliquée¹⁰.

Ainsi, au Proche-Orient, soutient-elle contre vents et marées la solution à deux États énoncée par la résolution 181 des Nations unies votée le 29.11.1947 (78 ans...) consistant en la création de deux entités dans l'ancienne Palestine mandataire, avec un *Corpus separatum* pour Jérusalem. Face à l'intransigeance israélienne, cette solution n'a jamais semblé si compromise qu'aujourd'hui, mais comme elle n'a d'autre alternative qu'un État binational illusoire ou une tripartition impraticable, notre diplomatie – comme beaucoup d'autres – s'accroche à cette approche abstraite faute d'en disposer d'une autre plus concrète.

⁹ « Les 10 urgences franco-allemandes pour l'Europe » J. Bitterlich – Fondation Robert Schuman n° 121, déc. 2023.

¹⁰ Tribune d'un collectif d'ambassadeurs et anciens ambassadeurs sur la trêve à Gaza, « Le Monde » 25.11.2023.

L'évocation par le président de la République le 09.04.2025 d'une reconnaissance prochaine de l'État palestinien a d'ailleurs vite été recadrée pour préciser : « *une reconnaissance d'un État palestinien sans le Hamas* ». Mais, si le Hamas dirige la bande Gaza, le Hezbollah pro-iranien, lui, est implanté en Cisjordanie et au Sud-Liban ; quant au *leader* de l'Autorité palestinienne, le Fatah n'a ni autorité, ni chef. Tout cela est donc un peu du bruit pour du bruit, sans renforcer pour autant la voix de la France dans une région où son influence est devenue bien limitée.

- La coopération française

Après les indépendances africaines des années 60, des diplomates et des assistants techniques motivés s'investirent dans une coopération mise en œuvre par un ministère de la coopération aux moyens alors conséquents. À l'époque, une nomination en Afrique était d'ailleurs valorisée dans une carrière diplomatique. Bien sûr, la mémoire retient surtout les grandes étapes politiques de la relation franco-africaine, mais la réalité atteste du rôle décisif joué par les missions d'aide et de coopération (MAC) ou d'assistance militaire (MAM) dans le succès d'une politique d'aide alors mutuellement confiante.

Pourtant, à mesure que les défis multilatéraux prirent le pas sur les enjeux bilatéraux, et que la politique africaine s'aligna sur la politique étrangère, la spécificité africaine disparut au point qu'en 1998, le Quai d'Orsay absorba le ministère de la coopération. Cette décision s'inscrivait-elle dans l'ordre des choses ou bien traduisait-elle un virage politique ? J'incline plutôt pour la 1^{ère} hypothèse puisqu'elle fut prise en période de cohabitation, chacun se satisfaisant de confier à l'Agence française de développement (AFD) la gestion de notre aide bilatérale. D'ailleurs, qui pourrait aujourd'hui citer le nom d'un responsable ministériel chargé du développement, voire même affirmer qu'il y en existe bien un¹¹ ?

Voilà donc quelques exemples d'une diplomatie au long cours qui, par-delà les alternances politiques, fut menée avec constance par ce que ses contempteurs appellent le *Deep State*.

La diplomatie disruptive du prince

C'est la diplomatie qui, au contraire de la politique au long cours, résulte d'une décision du prince tirée de son analyse, de son expérience ou de son intuition.

- L'alliance impie

Lorsqu'au 16^e S, les guerres d'Italie opposèrent Charles Quint à François 1^{er}, le second – alors prisonnier du premier après la bataille de Pavie (1525) – conclut une alliance de revers contre les Habsbourg en s'alliant au sultan et calife Soliman le Magnifique.

¹¹ Les mots « Coopération au développement » ont disparu dans les gouvernements Barnier, puis Bayrou au profit de « La francophonie et les partenariats internationaux » confiés au sénateur Thani Mohamed Soilihi.

Le choix d'un tel allié suscita une stupéfaction telle dans toute l'Europe chrétienne qu'elle fut aussitôt qualifiée d'alliance impie. Cette disruption avait pourtant été bien préparée par le roi de France, plusieurs ambassades ayant été dépêchées à Constantinople¹² pour préparer les traités conclus en 1528 et 1536 précisant le contenu de l'alliance avec la *Sublime Porte*. Ayant conquis Belgrade et campant aux portes de Vienne, Soliman prit alors dans la diplomatie européenne une place que l'Empire ottoman conserva jusqu'au traité de Versailles de 1919. Quant à la France, l'alliance impie lui permit d'affaiblir les empires centraux, de prendre un certain ascendant en Méditerranée, et d'être reconnue comme la protectrice des Lieux-Saints à Jérusalem.

Cette alliance dura près de trois siècles, jusqu'à ce que Bonaparte, durant la campagne d'Égypte, n'attaquât sans raison mais non sans conséquence les troupes ottomanes.

- Israël et l'OTAN

Lorsque le général de Gaulle revint aux affaires en mai 1958, il hérita d'une diplomatie très atlantiste et pro-israélienne. Il décida alors d'une double rupture : avec l'OTAN et Israël. Le facteur commun à ces deux dossiers distincts était l'indépendance nationale. On le sait, l'OTAN est une alliance doublée d'une organisation intégrée prévoyant le stationnement en Europe de troupes américaines parfois dotées d'armes nucléaires tactiques. Or, que l'on pût délivrer le feu nucléaire à partir du sol national sans que le gouvernement français n'en décidât par lui-même était tout simplement inconcevable pour le général de Gaulle.

Pourtant, la IV^e République avait noué une coopération intime avec Israël. En 1952, la France édifia à Marcoule (Gard) une usine de production d'eau lourde¹³ grâce à des brevets acquis en 1953 auprès d'Israël. Dans le même temps, des ingénieurs français construisaient un complexe nucléaire à Dimona dans le désert du Néguev à la suite du refus américain de transférer à Israël les technologies relatives au plutonium.

Gêné par une collaboration trop engageante, le général de Gaulle décida de s'en s'affranchir. Aussi, dès l'explosion réussie de la bombe A le 13.02.1960 à Reggane dans l'Adrar (Sahara)¹⁴, prit-il ses distances avec Tel-Aviv. Puis, enfin doté d'une force de frappe autonome, il annonça en 1965 la sortie de la France du commandement intégré de l'OTAN.

Ce double virage laissa des traces : avec Israël après la phrase prononcée le 27.11.1967 sur « *le peuple d'élite, sûr de lui-même et dominateur* » ; avec l'OTAN puisqu'il faudra attendre 40 ans pour que, dans un tout autre contexte international, la France ne rejoigne l'organisation intégrée de l'Alliance atlantique.

¹² Antoine de Rincon en 1532 et Jean de la Forest à partir de 1535.

¹³ L'eau lourde est, avec le graphite, l'un des deux ralentisseurs de neutrons permettant l'usage de l'uranium.

¹⁴ Toutes les données du 1^{er} essai de bombe A, dit « Gerboise », furent traitées par des informaticiens israéliens.

- L'Algérie

Au Maghreb, la diplomatie française a toujours recherché un équilibre entre l'Algérie et le Maroc. Hormis G. Pompidou, qui avait participé aux accords d'Évian de 1962, tous les successeurs du général de Gaulle se rendirent à Alger : V. Giscard d'Estaing en 1975, F. Mitterrand en 1981, J. Chirac en 2003, N. Sarkozy en 2007, F. Hollande en 2012 et E. Macron en 2017 et 2022. Pour autant et sitôt le pied posé à Alger, tous assurèrent parallèlement le roi du Maroc de leur indéfectible amitié.

Ces dernières années, l'Élysée décida de faire des gestes vers Alger (« colonisation, crime contre l'humanité » en 2017, dossier Maurice Audin en 2018, rapport Benjamin Stora en 2021) sans être – c'est le moins qu'on puisse dire – payé de retour. En revanche, ces initiatives conflictualisèrent la relation avec Rabat.

Si le régime algérien cultive une rente mémorielle anti-française, le Maroc s'irrite d'une équidistance vécue comme une duplicité. Paris persista néanmoins dans ses initiatives bien que le dividende reçu d'Alger fût sans aucune mesure avec le déficit creusé à Rabat.

Le 30.07.2024, nouveau changement de pied avec la reconnaissance de la souveraineté marocaine sur le Sahara occidental occupé par le royaume chérifien depuis 48 ans, suivie d'une visite d'État du président français à Rabat en octobre 2024.

Le balancier étant reparti vers le Maroc, un refroidissement immédiat avec Alger survint avec l'arrestation de l'écrivain franco-algérien Boualem Sansal, le travail de sape de la Grande mosquée de Paris et le rappel de 12 puis 15, soit 27 diplomates français en poste à Alger. On a un peu l'impression d'être dans une cour de récréation où « c'est celui qui le dit qui l'est ». Personne ne voit le bout du tunnel, et nul besoin d'être grand clerc pour deviner que les fêlures provoquées seront durables.

Quoi qu'il en soit, la diplomatie du prince – transactionnelle et non conventionnelle – n'a pas à être stigmatisée en soi : elle doit seulement être mesurée à l'aune de ses résultats.

La diplomatie face aux contingences

Réagir aux circonstances n'est pas synonyme d'opportunisme, mais de capacité à s'ajuster à une situation susceptible de contrevenir à nos valeurs ou de contrarier nos intérêts.

- L'Irak

Après les attentats du 11.09.2001 à New-York, les États-Unis voulurent réagir. Pour cela, ils décidèrent de renverser Saddam Hussein au pouvoir à Bagdad depuis 25 ans. Encore fallait-il établir une menace et obtenir un mandat international.

La menace fut « prouvée » le 12.09.2002 par Colin Powell, secrétaire d'État américain, qui agita devant le Conseil de sécurité de l'ONU une éprouvette supposée contenir une arme de destruction massive.

Quant au mandat, les États-Unis s'efforcèrent de réunir une coalition internationale. Mais l'idée même de « guerre préventive » heurtait la conception française des relations internationales. Aussi le président Chirac décida-t-il que la France ne rejoindrait pas la coalition en opposant son veto au Conseil de sécurité le 14.02.2003.

L'intervention militaire eut quand même lieu, mais sans mandat international. L'Irak sombra alors dans un chaos dont le pays n'est toujours pas sorti. Se déclencha aussi aux États-Unis un *French Bashing* que compensa un regain de sympathie pour la France dans ce qu'on appelle la « rue arabe ».

- Le Sahel

Dans la bande sahélienne qui s'étend de Dakar à Djibouti, la France a vu se retourner contre elle son soutien aux autorités locales dans leur lutte contre le terrorisme. Deux opérations militaires se sont succédées : *Serval* (2013-2014) et *Barkhane* (2014-2022). Attisée par un sentiment anti-français bien connu¹⁵, l'inaction coupable des gouvernements ouest-africains provoqua des coups d'État en cascade, qui avaient en facteur commun l'exigence d'un départ immédiat de la France : du Mali en août 2022, du Burkina Faso en février 2023, du Niger en décembre 2023, et du Tchad en décembre 2024.

Quelle que soit la sémantique employée – redéploiement, recentrage, réorientation – notre pays a subi là les événements par un rejet réclamant d'urgence la définition d'une nouvelle politique africaine ; on la dit en gestation...

- L'Ukraine

L'opération spéciale lancée par la Russie en Ukraine le 24.02.2022 suscita une diplomatie française du dialogue, puis d'alignement, et enfin de combat.

Le temps du dialogue prit la forme de 18 appels téléphoniques entre les présidents français et russe suivis d'une visite du chef de l'État français à Moscou. Le temps de l'alignement survint en mai 2023 avec l'affirmation d'un soutien à l'aide militaire apportée à Kiev ainsi qu'à une candidature ukrainienne à l'Union européenne. Le temps combatif advint, enfin, avec l'évocation d'un possible déploiement de troupes au sol le 26.02.2024.

Ces changements de pied furent, là encore, dictés par les circonstances. S'obstiner dans un dialogue avec la Russie aurait trop isolé notre pays de ses alliés. D'ailleurs, si un dialogue avec la Russie était nécessaire – et il l'était assurément –, c'était plutôt après la dislocation de l'URSS en 1991 qu'avant l'agression engagée en 2022 au mépris des principes du droit international. Le retournement brutal américain vis-à-vis de l'Ukraine rend la question plus sensible encore puisqu'il faudra bien définir des garanties de sécurité en cas d'éventuel cessez-le-feu avec la Russie. L'Europe reste plus réactive qu'en initiative tant elle rechigne à s'affirmer comme une Europe puissance.

¹⁵ « Le sentiment antifrançais en Afrique », Antoine Pouillieute – *Revue de la défense nationale*, mai 2023 n° 860 et *Revue Commentaire*, été 2023 n° 182.



Voici quelques réflexions sur l'élaboration d'une politique étrangère, qui ne prétendent nullement à l'exhaustivité. Ce d'autant que la diplomatie n'est pas intangible : elle exprime une vision de nos intérêts à un moment donné. Elle doit donc procéder d'un pragmatisme réactif au soutien de convictions durables. Aujourd'hui, de redoutables questions se posent à notre diplomatie face à la brutalisation des relations internationales qui, hélas, entre en résonance avec l'enragement des relations sociales dans nombre de pays européens.

Pour n'en citer qu'une, j'évoquerai la dissuasion nucléaire. Garante de notre indépendance et de notre souveraineté, doit-elle se limiter à la défense de nos intérêts vitaux ou bien s'élargir à l'Europe ? Et, dans l'affirmative, jusqu'où : Berlin, Varsovie, Kiev ? Et selon quelle doctrine : la dissuasion « du faible au fort » ou la riposte graduée ? Enfin, suivant quelle chaîne de commandement, avec quel pré-positionnement – ou non – de forces aériennes stratégiques hors de France ; dans quels pays et en réservant quel sort aux membres de l'OTAN non membres de l'UE ?

Il ne s'agit pas ici d'apporter des réponses, mais de vous laisser imaginer la politique étrangère qu'il faudrait élaborer pour atteindre le but assigné.

Sans oublier qu'en diplomatie comme ailleurs, le sens de l'histoire ne remonte jamais le cours du temps...