

# Les diplomates, acteurs de la politique étrangère et représentants de la France



Concurrencés par les journalistes, pour l'information sur les pays étrangers, et par les professionnels spécialisés, pour les négociations techniques, les diplomates se distinguent par la capacité d'analyse en profondeur, l'expérience du métier et la fierté de représenter leur pays sur les plans politique et culturel.

Ce thème a été traité lors d'une conférence-débat organisée, le 28 février 2017 à Paris, par l'Institut des relations internationales et stratégiques. Y sont notamment intervenus : l'ambassadeur Loïc Hennekine, ancien secrétaire général du ministère des Affaires étrangères (1998-2002) ; le professeur Christian Lequesne, Institut d'études politiques de Paris ; Jean-Dominique Merchet, correspondant diplomatique et de défense au quotidien *L'Opinion*. Le débat a porté sur le métier de diplomate, son adaptation à l'évolution du monde et sa

relation avec les autorités gouvernementales. La politique étrangère s'inscrit dans le temps long, alors que le personnel politique et les médias réagissent dans le temps court ou même dans l'immédiat. S'y ajoutent les relations des diplomates avec les militaires et les services de renseignement.

**Etude d'une institution.** Pour écrire son livre « Ethnographie du Quai d'Orsay » sur les pratiques des diplomates, Christian Lequesne a, d'août 2013 à décembre 2015, réalisé une centaine d'entretiens, assisté aux réunions du cabinet du ministre et du secrétaire général et intégré les ambassades de Varsovie et de Dakar. Il constate l'importance de la parole, qu'il faut contrôler en permanence. Les diplomates reconnaissent que leurs interventions sont parfois « langue de bois » ou « eau tiède ». Ils redoutent la « gaffe » dans la communication, notamment dans les pays d'affectation où la presse et les dirigeants politiques locaux les observent. Leur vision du monde, construite par l'expérience, conduit à deux tendances. La première, dite « gaullo-mitterrandienne », part du principe que la France doit parler à tout le monde pour défendre ses intérêts. La seconde, dite des « occidentalistes », se manifeste surtout chez les jeunes générations, plus sensibles aux valeurs, comme les opinions publiques. Marqués par la mondialisation, ces diplomates estiment que la France, pays occidental, ne doit pas se démarquer par principe des Etats-Unis. Mais tous font partie d'une chaîne longue, où la politique étrangère se décide au plus haut sommet de l'Etat, comme la Défense. Leur capacité à résister en tant que grand corps de l'Etat dépend de leur perception de leur ministre de tutelle et leur marge de manœuvre de sa légitimation, faible ou forte. Celle-ci repose sur : sa relation, bonne ou mauvaise, avec le président de la République ; sa capacité à entrer dans l'intimité des dossiers ; son intérêt pour l'administration ; sa défense du ministère face à « Bercy » (ministère de l'Economie et des Finances), l'ennemi symbolique des diplomates.

**Vécu de l'intérieur.** Selon Loïc Hennekine, l'essentiel est d'aller à la vérité sans se masquer et s'intéresser à ce qui se passe à l'étranger pour exercer une influence culturelle et scientifique et développer des relations industrielles et commerciales. Entré au Quai d'Orsay en 1966 lors du retrait de la France du commandement militaire intégré de l'OTAN, il a connu l'évolution de la diplomatie française avec des relations fortes du ministre avec le président : Maurice Couve de Murville avec Charles De Gaulle, Roland Dumas avec François Mitterrand et Dominique de Villepin avec Jacques Chirac. Les ministres qui se

sont succédé pendant le quinquennat de Nicolas Sarkozy n'ont guère exercé d'influence. Quelles que soient leurs opinions, les diplomates analysent, proposent et appliquent les orientations fixées par le président de la République. Le clivage entre les tendances indiquées plus haut résulte du choix des carrières. Ceux qui ont préféré les postes dans les grandes capitales occidentales diffèrent de ceux qui ont mûri leur expérience dans le tiers monde. L'emploi d'armes de destruction massive par l'armée américaine, pendant la guerre du Viêt Nam, et la politique américaine de soutien aux coups d'Etat en Amérique latine, à la même époque, posent des interrogations sur les valeurs occidentales, souligne Loïc Hennekine. Le clivage entre les « occidentalistes » et les « gaullo-mitterrandistes », au sein du ministère des Affaires étrangères, a perduré en 2003, lors de l'invasion américaine de l'Irak au motif de sa possession, supposée, d'armes de destruction massive.

**Un regard extérieur.** La diplomatie demeure un métier difficile qui allie la technique, qui s'apprend, et l'art, quand il est pratiqué avec talent, explique Jean-Dominique Merchet. Le diplomate doit maîtriser le langage, qui nécessite d'employer le terme qui va bien au bon moment. Il reste en peu en deçà de la réalité, alors que le journaliste va exagérer le trait. Le diplomate se trouve à l'opposé du militaire. Par exemple, quand une décision est prise, le second dira que « l'ordre a été donné ». Le premier invoquera « une hypothèse de travail à ne pas totalement exclure ». La noblesse du métier de diplomate consiste à parler à des gens hostiles et les transformer en partenaires pour ne pas devoir recourir aux militaires. Le diplomate doit éviter la guerre, à laquelle se prépare le militaire. La politique étrangère ne repose pas seulement sur des personnalités brillantes, mais se construit selon les interactions de la base au sommet. Le processus de la politique étrangère ne se réduit pas uniquement à la rationalité de l'Etat, mais doit prendre en compte les questions idéologiques, les carrières des diplomates et le fonctionnement de l'institution. Selon Jean-Dominique Merchet, le Foreign Office (ministère britannique des Affaires étrangères) rencontre les mêmes difficultés sur le terrain. Sa mission se concentrant sur le suivi des questions politiques, il ne dispose pas de budget pour une action internationale. En revanche, l'organisme chargé du développement, à qui elle incombe, reçoit des financements de la part des organisations internationales. Par ailleurs, l'annulation de la livraison de deux bâtiments de projection et de commandement à la Russie puis leur revente à l'Egypte ont été négociées par... le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, qui relève

directement du Premier ministre.

## **Loïc Salmon**

Diplomatie : gérer les crises et déceler les menaces diffuses

Défense : les attachés militaires, soldats et diplomates

*Le réseau diplomatique de la France, 3ème dans le monde après ceux des Etats-Unis et de la Chine, compte : 162 ambassades et 2 « antennes diplomatiques » ; 16 représentations permanentes auprès des instances multilatérales ; 91 consulats et consulats généraux ; 133 sections consulaires d'ambassade. L'administration centrale se trouve à Paris au « 37 Quai d'Orsay » avec des annexes à Nantes et en banlieue parisienne (La Courneuve et Châtillon). Au 1er janvier 2015, les effectifs du ministère des Affaires étrangères se montaient à 14.264 agents, dont 5.868 titulaires, 2.867 contractuels, 4.941 recrutés locaux à l'étranger et 659 militaires, y compris les gendarmes qui gardent les ambassades. Les diplomates de carrière des catégories A et A+ de la fonction publique totalisent 1.650 agents. Les effectifs des autres agents se montent à environ 1.000 pour la catégorie B et près de 3.000 pour la catégorie C.*