

International

# DE L'HÉMICYCLE À L'AMBASSADE. POUR UN RÉÉQUILIBRAGE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE FRANÇAISE

Zéphyr Dessus

21/03/2024

**La V<sup>e</sup> République est censée être un régime mixte, le Parlement participant pleinement à l'élaboration et au contrôle de la politique gouvernementale orchestrée par le pouvoir exécutif – donc également dans les domaines de la défense et de la politique étrangère. On sait néanmoins la réalité toute autre. Zéphyr Dessus, expert associé à la Fondation, en rappelant cette réalité politique, invite à interroger et revisiter les dispositions institutionnelles en mettant en avant différentes propositions.**

## Introduction

### Les députés crient dans le désert

À la suite des propos controversés du président de la République sur l'envoi de troupes en Ukraine et la conclusion d'un accord bilatéral de sécurité entre Paris et Kiev, un débat a été organisé il y a quelques jours à l'Assemblée nationale et au Sénat pour recueillir les positions des groupes parlementaires.

Dans une atmosphère enfiévrée, les députés ont tour à tour présenté la position de leur formation politique. Certains élus ont attaqué avec ferveur et animosité leurs adversaires. Pourtant, presque aucun n'a jugé bon de souligner la futilité totale de cet exercice purement incantatoire.

Car, en réalité, l'accord bilatéral a été entériné bien avant le débat et le vote qui a succédé aux échanges n'engage en aucun cas le gouvernement.

Les députés se sont exprimés au sein d'un vide institutionnel, piégés par l'un de ces nombreux angles morts de la V<sup>e</sup> République : celui, en l'occurrence, du rôle du Parlement dans la conduite de la politique étrangère française.

## Centraliser pour agir

La Constitution du 4 octobre 1958 consacre en effet la prépondérance du président de la République dans la conduite des affaires internationales. Elle lui confère le rôle de chef des armées<sup>1</sup>, la responsabilité de négocier et ratifier les traités<sup>2</sup>, ainsi que d'accréditer les ambassadeurs des puissances étrangères<sup>3</sup>. Au-delà de ces prérogatives juridiques, c'est la pratique du pouvoir, et ce depuis le général de Gaulle, qui fait de la politique étrangère l'apanage du président. Le Parlement, quant à lui, a été historiquement prié de se tenir à l'écart des affaires du monde.

La raison d'un tel accaparement est intimement liée au contexte de la fin des années 1950. Face à la menace existentielle que constitue la guerre d'Algérie, le retour d'un exécutif centralisateur est gage de stabilité et d'efficacité. Le débat et les assemblées incarnent alors une IV<sup>e</sup> République infirme, dépassée et enlisée dans ses propres dissensions. Consulter les parlementaires revient à freiner la prise de décision, démarche potentiellement lourde de conséquences à l'international où il faut être clair pour être crédible, réactif pour être influent.

Ce « domaine réservé » s'exerce donc depuis lors à l'écart des hémicycles, à la fois sur le plan militaire et diplomatique.

## La représentation nationale

### La guerre, chose trop grave pour être confiée aux parlementaires

En matière de défense, peut-être la plus fondamentale des décisions de politique étrangère – celle de déclarer la guerre ou non –, le Parlement a été cantonné pendant un demi-siècle à l'usage d'un article inadapté.

L'article 35 de notre Constitution, qui prévoit que « la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement », n'a en effet jamais été mobilisé jusqu'à sa révision en 2008. Malgré de nombreuses opérations militaires en Afrique et au Moyen-Orient au XX<sup>e</sup> siècle, malgré la guerre du Golfe de 1991 et les interventions en ex-Yougoslavie, aucun de ces déploiements n'a été soumis au vote de la représentation nationale.

Depuis **la révision constitutionnelle de 2008**, le rôle des assemblées a légèrement évolué. Le gouvernement est tenu d'informer le Parlement de sa décision de faire usage de la force au plus tard soixante-douze heures après le début de l'intervention. Cette procédure, mobilisée par

exemple lors de l'intervention en Libye en 2011, ne prévoit cependant aucun vote. Le Parlement est informé, mais n'a pas voix au chapitre.

La deuxième nouveauté de la révision de 2008 consiste à solliciter l'autorisation du Parlement pour prolonger une intervention militaire au-delà d'une durée de quatre mois. Elle est pourtant porteuse d'un paradoxe, à savoir que l'Assemblée prolonge une opération militaire qu'elle n'a pas consentie.

Au-delà de la déclaration de guerre, que ce soit par exemple l'élaboration de notre doctrine nucléaire, l'exportation d'armements français ou encore notre positionnement au sein de l'OTAN, aucune de ces politiques – pourtant stratégiques pour l'avenir de notre pays – ne s'élabore réellement en lien avec les forces politiques représentées au Parlement.

## Silence radio entre parlementaires et diplomates

Le rapport de force institutionnel est similaire en matière de politique étrangère. Sur ce volet, on s'accorde en général pour dire que les parlementaires disposent des prérogatives suivantes : ratification des traités, vote de résolutions non contraignantes et diplomatie parlementaire. Aucune ne permet pourtant une réelle influence sur la conduite de notre diplomatie.

En matière de traités, le Parlement fait en réalité office de chambre d'enregistrement. Les parlementaires **ne contribuent** ni à l'initiative ni à la négociation du traité et ne peuvent l'amender. On estime par ailleurs qu'environ deux tiers des accords internationaux **entrent en vigueur** sans l'aval du Parlement. Enfin, « cerise sur le gâteau », le vote des assemblées parlementaires ne lie pas l'exécutif. La décision de ratifier un accord peut ainsi être ajournée de manière discrétionnaire par le président de la République.

Que dire ensuite des débats sans vote et des résolutions non contraignantes ? Qu'ils peuvent au mieux comporter une forte valeur symbolique. Les députés ont par exemple adopté en 2022 **une résolution** dénonçant le « génocide » des Ouïghours commis par la Chine. Dans le meilleur des cas, ces résolutions pèsent dans le débat public et obligent le gouvernement à réagir, voire à ajuster sa position. Trop souvent cependant, elles sont accueillies dans l'indifférence. Celle concernant les Ouïghours n'a eu strictement aucun effet.

Enfin, la diplomatie parlementaire consiste principalement à développer les liens entre les chambres parlementaires de différents États. À l'image de l'Union interparlementaire ou de l'Assemblée parlementaire de la francophonie, l'approche est utile et louable, mais sans réelle influence au sein du concert des nations.

## Un dispositif institutionnel à refonder

### Un rapport de force désuet

Dans le schéma institutionnel actuel, l'influence du Parlement se résume donc principalement à voter le budget des armées et de la diplomatie, notamment à travers des lois de programmation. Les décisions structurantes, notamment en période de crise, sont quant à elles élaborées, arbitrées et mises en œuvre par l'exécutif.

Récemment – que ce soit concernant la suspension de l'aide publique au développement à destination du Mali, la fin de l'opération Barkhane ou encore le positionnement français au Proche-Orient –, aucune de ces décisions parmi tant d'autres n'a fait l'objet d'un vote. Comme évoqué précédemment, il aura fallu attendre plus de deux ans après le déclenchement du conflit en Ukraine et le bon vouloir du président de la République pour qu'un débat soit organisé au Parlement.

Il y a donc lieu de s'interroger sur l'absence de mise à contribution de nos élus sur le rôle de la France à l'international, et ceci depuis 1958.

Cette absence interroge tout d'abord, car la politique étrangère ne peut faire abstraction des nouvelles aspirations citoyennes en faveur d'une démocratie plus directe et consultative.

Ensuite, la persistance du domaine réservé pose question car elle ne résiste pas à la comparaison avec nos plus proches alliés. L'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis, parmi d'autres, consacrent un rôle important à leur Parlement. On peut pourtant difficilement les accuser de manquer d'efficacité ou d'influence sur la scène internationale. À titre d'exemple, le Sénat américain, pourtant central en matière de politique étrangère, ne semble pas décrédibiliser la parole du président des États-Unis ni sa capacité à agir sur les crises. Considérer l'efficacité de notre diplomatie comme indissociable de l'apanage présidentiel, c'est ignorer ce qui se fait au sein de l'arc des démocraties.

Enfin, le schéma institutionnel proposé par les fondateurs de la V<sup>e</sup> République ne semble pas résister à l'épreuve du temps. La mondialisation a depuis de nombreuses années brouillé la distinction entre le national et l'international. Nos interdépendances se développent et l'Europe joue un rôle bien plus important dans la construction de nos politiques publiques qu'auparavant. Comment dès lors expliquer qu'une grande partie de notre politique européenne, internationale, économique, multilatérale, de défense, du développement ou encore du numérique fasse l'objet d'une telle centralisation ?

## Rééquilibrer pour revigorer

Dans ce contexte, de nombreuses pistes existent pour répondre à ce déséquilibre, réarmer le Parlement et renforcer la légitimité de notre politique étrangère.

## Solliciter l'approbation du Parlement pour l'usage de la force militaire

Aujourd'hui, le Parlement se trouve dans une situation curieuse puisqu'il est sollicité pour prolonger une opération militaire qu'il n'a pas au préalable autorisée. À l'image des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Allemagne, la décision de déployer les forces armées pourrait donc également être mise au vote. Peut-être davantage que tout autre enjeu, l'usage de la force nécessite un débat démocratique.

Confier cette responsabilité au Parlement semble non seulement essentiel pour garantir la légitimité d'une décision vitale pour le destin d'un pays, mais aussi pour respecter fidèlement l'esprit de la Constitution et son article 35 mentionné plus tôt<sup>4</sup>.

## Auditionner les candidats et candidates aux postes clés de la diplomatie française

L'audition des femmes et hommes qui jouent un rôle clé au sein de l'appareil diplomatique – ambassadeurs, consuls, représentants permanents, envoyés spéciaux – constituerait un outil puissant d'échange inter-institutionnel et de démocratisation de la politique étrangère.

Le Parlement pourrait élaborer une liste de postes clés de la diplomatie française dont l'audition en commission des affaires étrangères constituerait le passage obligatoire lors de la prise de fonction, sans nécessairement nécessiter un vote de confirmation.

Rappelons par ailleurs que certains acteurs institutionnels de la politique étrangère française, comme le directeur général de l'Agence française de développement, doivent d'ores et déjà obtenir l'approbation des parlementaires avant d'être nommés à leurs fonctions.

## Voter chaque année une feuille de route européenne

La politique européenne de la France, notamment au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne (UE), se construit à l'écart de la représentation nationale.

Celle-ci constitue pourtant un axe central de nos politiques publiques dans de nombreux domaines, que ce soit la négociation de traités commerciaux et l'organisation du marché unique, l'avenir de la politique agricole commune, ou encore la mise en place de sanctions contre la Russie.

Aujourd'hui, une commission des affaires européennes existe dans chacune des deux chambres, mais elles sont reléguées au second rang<sup>5</sup>, désarmées face à une politique européenne monopolisée par l'exécutif et, par conséquent, délaissées par les parlementaires.

Renforcer les prérogatives de ces commissions, en contraignant par exemple le gouvernement à faire voter annuellement une feuille de route européenne en vue des échéances et votes à venir, permettrait l'instauration d'un véritable débat sur les choix de la France au sein de l'UE. Au Bundestag allemand par exemple, le gouvernement fédéral doit tenir compte des avis votés par le Parlement lors de ses discussions au sein du Conseil des ministres de l'UE.

## **Inclure des parlementaires au sein d'instances stratégiques comme la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG)**

Derrière cet acronyme largement inconnu du grand public se cache l'instance chargée d'émettre un avis sur les autorisations de ventes d'armements à l'étranger. Ces prérogatives, pourtant déterminantes dans la conduite d'une politique étrangère, notamment car la France est l'un des plus grands exportateurs de matériels de guerre au monde, s'exercent en marge de la représentation nationale.

Pour y remédier, la composition de la CIEEMG pourrait être modifiée pour y inclure un échantillon représentatif des forces politiques présentes dans les assemblées. Comme tous les autres membres de cette instance, les élus seraient tenus à un strict respect de la confidentialité des échanges<sup>6</sup>.

À l'image de la CIEEMG, la composition de nombreuses instances<sup>7</sup> pourrait être revue pour y inclure des parlementaires, et ainsi permettre aux assemblées de contribuer davantage aux nombreuses facettes de notre politique étrangère. À titre d'exemple, des élus des deux assemblées siègent au conseil d'administration de l'Agence française de développement.

## Conclusion : revoir les fondamentaux

Au-delà de ces propositions, c'est une évolution profonde de nos traditions diplomatiques et de nos rapports institutionnels qu'il s'agit d'impulser. Mettre fin à une culture de défiance vis-à-vis des parlementaires et consulter les assemblées pour des décisions majeures de politique étrangère – que ce soit notre doctrine nucléaire ou nos relations avec le Mali – doivent s'inviter dans le renouveau de notre conception du dialogue politique et, à terme, s'imposer comme une évidence.

Vouloir donner davantage voix au Parlement peut pourtant sembler paradoxal à l'heure où la polarisation de la scène politique et la violence du débat public menacent la cohésion nationale. Mais notre politique étrangère peut aussi devenir un instrument de concorde face à l'accélération des crises internationales et l'irruption de nouvelles menaces extérieures. S'unir face à un ennemi commun, n'est-ce pas une recette éprouvée depuis Machiavel pour dépasser les clivages ? Au Congrès américain, les rares élans bipartisans depuis l'assaut du Capitole se sont par exemple construits autour du soutien militaire à l'Ukraine<sup>8</sup>.

Notre démocratie sortirait grandie d'un débat parlementaire approfondi et d'une politique étrangère renforcée dans sa légitimité. Les mutations que traverse la scène internationale et la complexité des enjeux contemporains plaident en effet pour une intelligence plus collective et pour une table de concertation élargie.

Avoir la sagesse de faire confiance au débat et le courage de mettre en place des garde-fous sont les signes d'une démocratie saine et vivace. C'est enfin un impératif urgent, à l'heure où des forces réactionnaires « toquent » aux portes du pouvoir.

1. Article 15 de la Constitution française.
2. Article 52 de la Constitution française.
3. Article 14 de la Constitution française.
4. Rappelons par ailleurs que sous la III<sup>e</sup> République, le président de la République ne pouvait déclarer la guerre sans obtenir l'assentiment préalable des deux chambres.
5. À titre d'exemple, la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale n'est pas considérée comme étant permanente.
6. Aux États-Unis, en vertu du Arms Export Control Act (AECA), le président des États-Unis doit notifier au Congrès trente jours avant que l'administration ne puisse conclure un accord de vente militaire à l'étranger de gouvernement à gouvernement. L'AECA prévoit un mécanisme permettant au Congrès d'adopter une résolution commune pour annuler les ventes d'armes notifiées par le président.
7. Comme le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID).
8. Même si le début de la campagne présidentielle aux États-Unis semble avoir mis fin à ce consensus bipartisan.