

La diplomatie moderne

Observations et réflexions.

par Alfred FRISCH

Directeur de la Revue « Les Problèmes de l'Europe ».



L'auteur de ces lignes a eu l'occasion d'observer d'assez près pendant plus de vingt-cinq ans le jeu diplomatique en tant que correspondant de presse étrangère. De multiples contacts personnels lui ont permis d'obtenir des informations sur les rouages et sur les mécanismes de décision. Les comptes rendus de la presse et de la radio sur l'actualité internationale se limitent en général aux événements et négligent trop souvent les forces motrices ou inertes d'un système qui est largement responsable de la paix dans le monde. Les propos suivants se basent sur les expériences d'un observateur non engagé, qui n'a pas la prétention de prononcer des jugements de valeur, ni de proposer des réformes, mais qui espère seulement apporter un peu de lumière dans un domaine qui depuis des siècles se plaît trop d'évoluer dans l'obscurité, c'est-à-dire dans un secret à la fois inutile, nuisible et souvent purement fictif.

Y a-t-il une diplomatie moderne ? La première réaction à cette question est plutôt négative. Aucun autre secteur politique n'est resté autant attaché à la tradition, qui souvent n'a même pas été ébranlée par des révolutions. Les structures de l'appareil diplomatique soviétique sont ainsi restées fidèles au modèle français, adopté aux XVII^e et XVIII^e siècles. Pourtant, d'importants éléments nouveaux ont fait leur apparition et ont incontestablement transformé la technique diplomatique, qui souffre probablement de cette contradiction interne d'être restée ancrée dans le passé, tout en étant sujette aux exigences de notre époque.

Richelieu et Kissinger.

La position prédominante de quelques personnalités plus ou moins exceptionnelles qui se laissent largement guider par leur seule volonté pour la conduite des affaires n'est pas une nouveauté. Richelieu et Metternich ont

agi de la même façon et n'avaient même pas besoin de voyager avec une hâte excessive à travers le monde. Que les uns dépendirent de monarques de droit divin et les autres de présidents élus, n'a guère d'importance. Les chancelleries, ces traditionnels noyaux de la diplomatie, ont dans l'histoire souvent dû céder la place à des ministres omnipotents. La liste de ces hommes déterminants est aussi longue que variée. On y trouve Bismarck et Disraeli, Briand et Stresemann, Lloyd George et Clemenceau, sans oublier Talleyrand et bien d'autres. L'étonnement provoqué par le phénomène moderne du genre est dû à cette double illusion que le monde change, parce que la technique avance, et que la démocratie pénètre dans toutes les ramifications de l'appareil public. Or, en réalité, notre société est profondément conservatrice, et la démocratie ne dépasse que difficilement le stade du suffrage universel direct ainsi que la garantie des libertés individuelles.

Qu'on ne crie pas non plus au scandale et qu'on ne tire surtout pas des conclusions rapides des susceptibilités personnelles des autocrates contemporains à visage démocratique. Que la Libye menace l'Italie de sanctions, parce qu'un de ses journaux publie des articles désagréables pour son président, que Koweït s'oppose à la levée de l'embargo pétrolier contre les Pays-Bas, parce qu'une caricature publiée dans la presse néerlandaise a ridiculisé son émir, que le Général de Gaulle interdise l'exportation d'armes vers Israël, parce que le gouvernement de cet Etat ne croyait pas pouvoir suivre ses bons conseils, tout cela peut nous paraître, à juste titre, absurde, mais n'est pas nouveau. Autrefois, de telles susceptibilités ont été à l'origine de conflits armés. Les hommes en possession du pouvoir n'ont jamais su faire une nette distinction entre les intérêts de l'Etat et leur amour-propre.

Traditions et routines.

Nous sommes aussi obligés de constater que dans la plupart des pays, avec la grande exception des Etats-Unis, les appareils diplomatiques sont restés désespérément fidèles à leur tradition. Avec des nuances, ils ont tous adopté le modèle français, qui s'est aussi solidement imposé à Moscou qu'à Paris, Bonn ou Rome. Le progrès technique a eu comme principale conséquence d'alourdir la bureaucratie, qui a progressivement étouffé l'esprit d'initiative et les étincelles de l'intelligence créatrice. La mentalité de caste devait, par ailleurs, admirablement résister à la société de masse, même dans les pays où une certaine démocratisation du recrutement a eu lieu, notamment dans le bloc communiste. Avec un naturel étonnant, les diplomates de carrière se considèrent, souvent inconsciemment, comme une classe à part, qui vit d'ailleurs trop souvent en vase clos. Tout en

se moquant des vieilles règles du protocole, ils s'y soumettent volontiers et s'y accrochent même, parce que ce protocole est pour eux le fossé protecteur qui les sépare des autres. Même dans les capitales occidentales, les diplomates consacrent une partie importante de leur temps aux contacts professionnels ou sociaux avec leurs collègues des autres pays, au lieu d'établir des relations fructueuses avec les différentes couches de la société locale, pour ne pas dire avec les indigènes. Ce n'est pas seulement en raison du cloisonnement de cette société locale que les diplomates restent fréquemment dans leur pays hôte des étrangers dans le sens total du mot. Leur volonté de communication en dehors et au-delà de leur milieu laisse en effet à désirer. Que dire, par exemple, d'un attaché social qui est incapable de dire ce que pensent les ouvriers et qui ne sait que répéter les propos largement connus des responsables syndicaux ?

Le sentiment de supériorité est un barrage à l'information personnelle. Combien de fois, des diplomates, pourtant intelligents, disent plus ou moins ouvertement à un interlocuteur hors caste que l'information qu'il apporte ne peut pas être exacte, car autrement l'ambassade ou le ministère en question le saurait ! Combien de fois le même diplomate ajoute une demi-heure plus tard, dans la même conversation, que réflexion faite, il avait déjà entendu la même chose ailleurs. Il est très difficile à un nombre important de diplomates parfaitement qualifiés d'admettre qu'un non-diplomate sache dans leur propre domaine davantage qu'eux-mêmes.

L'école diplomatique américaine a, cependant, dans une large mesure rompu avec ces malheureuses traditions de la vieille Europe. Certes, les appareils d'outre-Atlantique sont terriblement bureaucratiques, mais point finalement, parce qu'ils disposent de moyens considérables dont la coordination n'est pas facile. Le volume de ces moyens et notamment la taille des missions diplomatiques facilitent naturellement le travail et surtout la pénétration dans tous les milieux du pays hôte. Toutefois, l'ouverture de l'esprit et la souplesse des méthodes ne sont pas moins responsables d'une activité plus efficace. Contrairement à une opinion largement répandue, les diplomates américains évitent la vie de ghetto. Ils font souvent preuve d'une grande curiosité et recherchent tous les contacts possibles. Les relations dont dispose l'ambassade américaine, par exemple dans les différents groupes de la société française, de l'extrême-gauche jusqu'à l'extrême-droite, des milieux syndicalistes jusqu'aux intellectuels, dépassent de beaucoup le rayon d'action des autres missions diplomatiques. Bien sûr, la puissance d'attraction de l'Amérique favorise ce jeu, mais les résultats obtenus sont surtout dus à des initiatives personnelles et à une disponibilité totale pour toute communication humaine. Il est surprenant de voir avec quelle rapidité les Américains découvrent les jeunes éléments qui sont déjà appréciés par leurs supérieurs

et qui exerceront donc, dans un avenir assez proche, une influence certaine sur les décisions. Ces contacts sont, en outre, dégagés du corset hiérarchique qui obsède encore tant d'autres ambassades. Un secrétaire d'Etat américain n'hésite point à rendre visite à un conseiller influent du chef de gouvernement, même s'il n'a officiellement aucun rang, tandis qu'un secrétaire d'Etat allemand, dans le cas précis un haut fonctionnaire, avait manifesté son indignation, parce qu'il a eu comme interlocuteur le directeur de cabinet du ministre, en voulant ignorer que ce personnage avait infiniment plus d'influence que lui-même.

Dans le domaine de l'information, aucune source digne de confiance n'est sans intérêt pour l'appareil américain, tandis que d'autres ambassades ne veulent tenir compte que des informations officielles ou officieuses, en se méfiant par principe des autres sources, d'autant plus qu'ils se font souvent mal voir par leurs ministères s'ils utilisent ces informations pour la rédaction de leurs rapports. Un petit fait caractérise bien les différences entre les méthodes de travail des Américains et de la plupart des autres ambassades. Les Américains ont le droit de communiquer directement avec leurs missions diplomatiques installées dans d'autres pays pour s'informer réciproquement sur toutes les données susceptibles de les intéresser. Cette intercommunication passe par telex ou téléphone sans formalités. La plupart des autres pays ont, par contre, maintenu le vieux système hiérarchique qui prévoit le passage obligatoire par les ministères des Affaires étrangères, avec l'incertitude absolue de la retransmission, qui s'effectuera en tout cas avec de grands retards.

La personnalisation du pouvoir.

Le maintien de traditions dépassées ne protège évidemment pas la diplomatie contre les effets d'un environnement politique parfois excessivement moderne. Elle souffre ainsi gravement d'un fossé grandissant entre les appareils (c'est-à-dire entre les chancelleries classiques) et les centres de décision. La personnalisation du pouvoir qui, indépendamment des régimes constitutionnels, se manifeste dans tous les pays d'une certaine importance, fait entrer la diplomatie dans le domaine réservé du chef d'Etat. Assez curieusement, les relations extérieures imposent leur priorité, malgré le penchant de tous les grands responsables de s'occuper en premier lieu de leurs problèmes internes qui touchent directement les électeurs, peu sensibilisés pour les grands événements de ce monde, dont ils apprécient mal la signification. On aurait tort de voir dans cette priorité de la diplomatie une fuite en avant, dans l'espoir que les arbres internationaux cachent la forêt nationale. Récemment, deux nouveaux chefs de gouvernement, le Chancelier allemand Helmut Schmidt et le Président français

Valéry Giscard d'Estaing, avaient la ferme intention de se consacrer en premier lieu à la solution de quelques problèmes intérieurs urgents, mais les événements les obligèrent rapidement à accorder à la politique étrangère une place de choix et à s'y consacrer personnellement.

La personnalisation du pouvoir est gênante pour les appareils diplomatiques, parce qu'il existe rarement un climat de confiance et de coopération entre le chef de gouvernement et le ministère des Affaires étrangères. Parfois, le ministre fait lui-même partie de l'entourage du pouvoir personnalisé, étant ainsi coupé de son ministère, dont il se méfie et dont il écarte plus ou moins ouvertement les recommandations. S'il se confond, par contre, plus ou moins avec son ministère, il perd une bonne partie de son influence sur le véritable centre de décision. Les exemples les plus marqués de la première situation sont le secrétaire d'Etat américain Kissinger et l'ancien ministre français des Affaires étrangères Jobert, et de la deuxième, les anciens ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, Walter Scheel et Lord Home.

La personnalisation du pouvoir paralyse les appareils qui ignorent souvent les intentions du chef de gouvernement ou ne sont même pas rapidement, ni suffisamment informés de ses déclarations et décisions. Les comptes rendus sur les entretiens dits « au sommet » sont riches en lacunes et parfois même inexistantes, lorsque les interlocuteurs peuvent se passer d'interprètes. Dans ces conditions, il n'est pas seulement difficile, mais parfois aussi pénible pour les diplomates d'entretenir les relations habituelles avec leurs collègues étrangers. L'inflation des sommets de toutes sortes dévalorise, en outre, les ambassades qui sont condamnées à la rédaction de rapports qui ne seront pas nécessairement lus par les grands responsables. Il n'y a pas le moindre doute que de nombreuses questions traitées dans des conversations personnelles entre ministres ou chefs de gouvernement pourraient fort bien être réglées par des ambassades dûment informées. Dans un tel climat, il ne faut pas s'étonner que la diplomatie traditionnelle se prête à des critiques de toutes sortes, mais la responsabilité de cette défaillance incombe beaucoup plus aux responsables qu'aux agents d'exécution. Ce contexte rend par ailleurs les susceptibilités des grands particulièrement gênantes. Il est ainsi de plus en plus risqué pour un ambassadeur d'envoyer des rapports peu conformes aux opinions dominantes, même s'il est parfaitement en mesure de démontrer le bien-fondé de sa thèse.

Lorsqu'un chef de gouvernement s'est une fois fait une certaine idée d'un pays, il n'aime pas la changer ni la corriger, car il est déjà suffisamment débordé, et de telle sorte qu'il ne dispose que d'un temps limité pour l'étude des dossiers. D'une façon absurde, le temps consacré à la réflexion est dans le système actuel inversement proportionnel au pou-

voir de décision. C'est évident pour les chefs d'Etat ou de gouvernement, mais ce n'est pas moins vrai pour les ministres des Affaires étrangères qui passent une bonne partie de leur temps dans les avions, sans parler de leurs obligations protocolaires et d'un nombre considérable de tours d'horizon dépourvus d'inspiration. La masse de connaissances et d'informations disponibles dans les chancelleries reste largement inutilisée. Une bonne diplomatie exigerait, même dans notre époque, une décentralisation sensible et la limitation des interventions suprêmes aux grands problèmes réellement décisifs.

D'autre part, la personnalisation du pouvoir n'est admissible que dans la mesure où elle s'accompagne d'un système d'information valable du responsable. Bien entendu, le filtrage des informations est indispensable, mais on doit s'étonner qu'il se trouve souvent entre les mains de fonctionnaires moyens, dont la qualification n'est pas en cause, mais qui restent exclus des mécanismes de décision et qui manquent, par conséquent, de l'orientation nécessaire pour leur filtrage. En conclusion, on ne peut que constater que personne n'a jusqu'à présent sérieusement étudié les conséquences dans le domaine diplomatique de la personnalisation du pouvoir. On se trouve en face d'un incroyable mélange d'improvisation, de pragmatisme, d'arbitraire et d'insouciance.

Une indispensable modernisation.

On peut se demander dans quelle mesure le pouvoir personnalisé évite les canaux diplomatiques traditionnels, parce qu'ils ne sont plus adaptés aux exigences de notre époque. Il n'y a guère de doute qu'une modernisation radicale des appareils s'impose dans presque tous les pays européens, à l'exception des Pays-Bas, qui s'inspirent depuis quelque temps largement de l'exemple américain, sans pourtant succomber à sa lourdeur bureaucratique. Les chefs de gouvernement et leurs ministres des Affaires étrangères feraient bien de se pencher sérieusement sur les modernisations d'un mécanisme indispensable, au lieu de le court-circuiter et de prendre des décisions mal préparées. En attendant, nous voudrions nous contenter d'indiquer ici quelques faiblesses, qui sont beaucoup plus la faute d'un système que des hommes qui l'enferme dans un conformisme contraignant.

Commençons par l'esprit de ghetto, déjà signalé. Même dans les grandes capitales du monde libre, les diplomates ont souvent davantage de rapports entre eux qu'avec la population. Il serait amusant d'établir une statistique du nombre des heures consacrées par les membres des différentes ambassades au cours d'une année à des cocktails, déjeuners ou dîners organisés par leurs collègues étrangers. On constaterait alors probablement que la différence n'est pas très grande entre Moscou et Paris,

la Nouvelle Delhi et Londres ou Canberra et Bruxelles. Le rendement de ces contacts à caractère social est d'autant plus limité qu'ils ne permettent que rarement des conversations sérieuses. Par contre, les relations avec les différentes catégories sociales de la population laissent fortement à désirer. Les ambassades explorent en général les milieux politiques, elles établissent aussi quelques antennes dans le monde des affaires, tandis que leurs attachés spécialisés essaient de pénétrer dans les sphères du syndicalisme et de la science, mais tout cela est assez sporadique et plutôt le jeu du hasard. Rares sont les diplomates étrangers qui réussissent à se faufiler dans les coulisses de leur pays hôte ou de nouer des rapports personnels avec ceux qui influencent les décisions. Ils négligent aussi trop les ministères techniques, qui sont souvent de précieuses sources d'information sur les structures de la société et sur les sentiments ou réactions des citoyens.

Il faut donc reconnaître que le fossé qui sépare les ambassades étrangères de ce qu'on appelle les forces vives de la nation est large. On doit aussi regretter que les diplomates ne sont que rarement préparés et incités à le combler par des initiatives appropriées. Pour réussir, ils devraient avant tout avoir des connaissances linguistiques plus solides, avec la possibilité et le devoir de les perfectionner en permanence. Il est temps que la formation permanente leur soit imposée. Une connaissance parfaite de l'anglais est certes précieuse, mais pas suffisante. Pour comprendre un pays, il faut en tout cas être capable de soutenir pendant plusieurs heures une conversation dans sa langue.

Si les contacts strictement diplomatiques se nouent rapidement, ceux avec les différentes catégories de la population demandent du temps, car ils exigent un capital de confiance qu'on n'acquiert pas du jour au lendemain. Il est donc parfaitement contre-indiqué de changer un diplomate de poste tous les trois ou quatre ans. L'efficacité de travail doit être plus importante que la routine administrative. Il est certain que les ambassades à rotation diplomatique plus lente sont beaucoup mieux informées sur leur pays hôte que les autres.

L'esprit de ghetto provient aussi du fait que la diplomatie est une profession trop fermée. Il n'est évidemment pas nécessaire d'aller aussi loin que les Etats-Unis, qui choisissent une partie de leurs ambassadeurs pour des raisons pas toujours défendables dans les milieux les plus divers, mais une certaine interchangeabilité, au moins entre les différentes administrations nationales, semble indispensable. Ce service a besoin d'apports de l'extérieur. Les attachés militaires démontrent le bien-fondé de cette thèse. Ils sont beaucoup plus ouverts que leurs collègues diplomates et, par conséquent, politiquement mieux informés. Il est regrettable qu'on essaie fréquemment de les enfermer dans leur spécialité, comme d'ailleurs

les conseillers sociaux ou même commerciaux. On oublie tout simplement que la compréhension d'un problème n'est pas possible si l'on n'est pas capable de découvrir et d'apprécier toutes ses ramifications.

La profession diplomatique est d'ailleurs tellement fermée et compartimentée qu'il devient difficile à l'intérieur même du ministère des Affaires étrangères de passer d'un secteur à l'autre, de l'économie à la politique, de la science à la culture, de l'information aux affaires sociales, etc. Il est évident que dans un monde largement interdépendant, toute spécialisation limite dangereusement l'horizon et incite les personnes à abandonner l'action créatrice en faveur de la routine.

Le sens de la hiérarchie est le frère jumeau de l'esprit de ghetto. Comment s'informer si l'on n'admet comme interlocuteur que des personnes d'un rang semblable ? Notons que les Américains ne connaissent point de telles préoccupations, ni d'ailleurs la plupart des attachés militaires. D'autres ambassades étouffent, par contre, dans le conventionnel. Citons comme exemple extrême le refus d'un secrétaire d'Etat d'un pays européen de rencontrer en tête-à-tête un des principaux conseillers d'un chef de gouvernement étranger, parce qu'il lui était hiérarchiquement inférieur. On pourrait multiplier les exemples, en parlant notamment des conseillers d'ambassade qui se jugent trop dignes pour rendre des visites à des premiers secrétaires du ministère du pays hôte, et de tout le fatras protocolaire qui enferme la diplomatie dans une mentalité de caste devenue totalement obsolète.

Un effort d'adaptation paraît, en outre, nécessaire, parce que, à des degrés variables, la démocratie parlementaire a cédé la place à une démocratie technocratique. Les racines du pouvoir ne se trouvent plus dans les couloirs des parlements nationaux, mais dans les sphères supérieures des administrations, dont les éléments dirigeants forment une nouvelle caste, à la fois discrète et efficace. Seules les ambassades qui ont accès à ces milieux peuvent faire un travail réellement utile, tandis que les autres, qui se contentent de soigner des parlementaires sans influence, perdent leur temps. Même la direction des partis politiques est devenue technocratique et échappe plus ou moins à ceux qui occupent trop fièrement l'avant-scène.

Enfin, le monopole de la diplomatie a pris fin, car la politique étrangère est devenue un facteur important de la politique intérieure. Cette mutation est à la fois une cause et une conséquence de la personnalisation du pouvoir. Du moment que tous les fils se trouvent entre les mains d'une seule personne, il n'est pas concevable de séparer nettement les divers domaines. C'est une raison de plus pour les ambassades de ne pas se contenter de contacts avec le ministère des Affaires étrangères, mais d'essayer de rayonner partout et de comprendre à sa juste valeur l'impor-

tance des ministères techniques, qui fournissent l'infrastructure de la politique intérieure.

Ces réflexions ne veulent nullement être un acte d'accusation. Elles sont encore moins le fruit d'une quelconque amertume personnelle. Elles partent de la double conviction que la fonction diplomatique a encore un rôle à jouer et que les ambassades pourraient fournir une contribution précieuse si on les libérait de certains carcans traditionnalistes ou conformistes. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, ce n'est pas la valeur des hommes qui est en cause, mais un système partiellement dépassé par l'évolution du monde. Il paraît particulièrement impérieux de rendre opérationnellement compatible la personnalisation du pouvoir avec le fonctionnement d'un service diplomatique à la fois respecté et efficace.

