

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AUJOURD'HUI

N° 88

jan-juin 1989

COMITÉ DE RÉDACTION

PHILIPPE ARDANT
PIERRE AVRIL
GUY CARCASSONNE
OLIVIER DUHAMEL
NICOLE FRIER
JEAN GICQUEL
MARC GUILLAUME
JACK HAYWARD
YVES MÉNY
JEAN-LOUIS PEZANT
HUGUES PORTELLI
MARC SADOUN

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION
ANNE SASTOURNÉ

DIRECTION

PHILIPPE ARDANT
OLIVIER DUHAMEL

in 2 Tables

analyse des pds

CHRONIQUES

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
Repères étrangers
PIERRE AVRIL
JEAN GICQUEL
V° République
JÉRÔME JAFRÉ
Élections en France
JOHN KEELER
États-Unis
ADOLF KIMMEL
Allemagne
JACQUES LERUEZ
Royaume-Uni
ANDREA MANZELLA
Italie
MARIE MENDRAS
CEI
YVES MÉNY
Politiques
JACQUES RUPNIK
Pays de l'Est
PÈRE VILANOVA
Espagne

Revue trimestrielle
publiée avec le concours du
Centre national du livre

LE MÉTIER DE DIPLOMATE
D'HIER À DEMAIN

UN CONSEILLEUR SE VOULAIT SECOURABLE, au moment incécis et trouble du choix que m'imposaient, ainsi qu'à beaucoup d'autres, les hasards de l'histoire. Je quittais — décolonisation oblige — un vrai métier d'homme : le commandement territorial, qui s'estompait au crépuscule des empires. S'ouvriraient alors devant moi, par la mansuétude du Législateur, les portes dorées de ce qu'il est convenu d'appeler « la Carrière » : « Prends le Quai d'Orsay », me suggéra l'ami. « Des diplomates ? Il y en a eu et il y en aura toujours... »

Aujourd'hui, quarante ans ont passé, et l'on me confie parfois : « Le métier de diplomate n'est plus ce qu'il était ! » Ce constat, pour plat et banal qu'il soit, n'est pas sans mérite à mes yeux. Car l'observation vétilleuse, empreinte de nostalgie du passé et d'amertume de la cruauté du présent, appelle une interrogation tout autrement révélatrice. Qu'en sera-t-il, demain, de cet autre « plus vieux métier du monde » ?

On connaît, bien sûr, la fameuse présomption de Jules Cambon : « La démocratie aura toujours des ambassadeurs et des ministres ; c'est une question de savoir si elle aura des diplomates. » On peut gloser encore, à propos de ce jugement bien frappé écrit en 1925, sur la part qu'il faisait à cette sorte d'angoisse existentielle qui aurait pu déjà saisir les cadres diplomatiques, et à ce qui reviendrait à un procès douteux de ce qui passe pourtant pour le moins mauvais des modes de gouvernement : « La démocratie, ajoutait en effet Cambon, supporte malaisément tout ce qui ressemble à une sélection. »

Ainsi, anecdotes et citations aidant, sommes-nous conviés à évoquer du métier de diplomate les hommes qui l'incarnent, avant de nous pencher sur l'institution et son fonctionnement.

DIPLOMATES ET CONDITION DIPLOMATIQUE

L'art de la diplomatie, à en juger par notre littérature, exerce de longue date sur les esprits un attrait certain, pour ne pas dire une certaine fascination. Aussi bien le phénomène n'est-il pas particulier à la France. De-ci de-là, on voit combien le titre d'ambassadeur et celui de ministre plénipotentiaire sont objet d'admiration et d'envie. A l'un et à l'autre, n'est-il pas d'usage universel de donner de l'« Excellence » ? En va-t-il autrement pour ces fameux « privilèges et immunités » qui, on le sait, s'attachent à leur fonction ?

Certes, la cause est entendue : la condition diplomatique aujourd'hui n'a que peu à voir avec celle qui prévalait aux siècles précédents. Qu'il suffise de penser, par exemple, au congrès de Vienne de 1815 et à ses acteurs, restés plus ou moins célèbres. A l'époque, M. de Talleyrand menait le bal, au propre comme au figuré, entre deux représentations d'opérette viennoise. Et le titulaire, nécessairement fortuné, d'une ambassade ou d'une légation, résidait dans un hôtel particulier, s'employant à faire briller parfois sa culture mais toujours son train de vie, tout en servant au mieux la cause nationale. Uniformes chamarrés d'or et médailles pendantes, l'étiquette en ces temps-là avait grande importance.

Aujourd'hui, tout ce qui dans la vie diplomatique réfère à la tradition et au symbolique (lesquels remontent, rappelons-le, aux époques chevaleresques et à la pratique des cours royales) est souvent vu comme obsolète voire caricatural. Si le protocole garde encore toute son importance dans les relations internationales, l'évolution — dans les monarchies libérales de l'Europe du Nord comme ailleurs — se fait dans le sens de règles simplifiées, sous l'influence des modes démocratiques ^{de la révolution} de 1789.

Au reste, faut-il rappeler que l'origine sociale du corps diplomatique (que l'on songe aux protagonistes ou aux simples acteurs) a connu à travers les siècles plusieurs révolutions ? L'Église joua longtemps un grand rôle, par son influence sur la définition des règles du monde dit civilisé. Aussi dans ses débuts la diplomatie en Occident fut-elle entre les mains des clercs, parfois de rang et d'origine modestes, mais dont les Grands avaient su déceler les talents. Sous l'ancienne monarchie, c'est à de brillants ecclésiastiques que furent souvent dévolues les ambassades, avant que les souverains ne fissent appel aux membres de « grandes familles », parfois très proches par le sang, en qui ils avaient entière confiance. La présence des grands noms de l'aristocratie dans la composition des listes

diplomatiques s'est maintenue dans divers pays jusqu'à nos jours. Jointe à la longue durée des séjours diplomatiques, cette pratique était censée garantir la continuité et la cohérence de la politique extérieure.

Il en va autrement aujourd'hui. Comme d'autres, notre République s'assure de la compétence et de l'efficacité de l'appareil diplomatique par la rigueur des recrutements et le sérieux de la formation. A l'instar des autres grands corps de l'État, les fonctionnaires diplomates font l'objet d'une sélection professionnelle par concours de haut niveau (soumis dans certains cas à des critères différents, comme les connaissances linguistiques). Depuis cinquante ans, l'École nationale d'administration, ce « berceau des élites » à la française, constitue la voie royale d'entrée dans la carrière. Combien archaïque et dérisoire apparaît dès lors la distinction qui s'imposait jadis entre agents selon qu'ils étaient issus du « grand » ou du « petit » concours !

Entre-temps, la diplomatie française a vu refluer vers elle les cadres supérieurs venus des pays d'Orient, d'Asie et d'Afrique promus à l'indépendance. Ayant pratiqué le terrain, des langues exotiques, côtoyé d'autres civilisations, ces nouveaux agents ont enrichi de leur différence un corps soudainement exposé à une expansion considérable du nombre des postes¹, en même temps qu'à la diversification des tâches.

Par ailleurs, et en nombre de plus en plus significatif, des femmes sont appelées désormais à l'égal des hommes à faire carrière en diplomatie. En quelques décennies, la féminisation de notre corps diplomatique a atteint le sommet de la hiérarchie². Le principe de compétition suffit à lui seul à expliquer ce phénomène contemporain, qui n'est nullement particulier à la France.

Comme il est naturel, les postes de chefs de mission diplomatique, parangons de l'institution, vont d'abord aux professionnels de la diplomatie. Il arrive cependant (le cas n'est ni nouveau ni vraiment exceptionnel) que le gouvernement prenne la liberté de choisir des ambassadeurs en dehors de la carrière. Aussi bien l'exemple nous vient-il de loin : cette pratique est monnaie courante aux États-Unis. La diplomatie

1. Moins de 80 ambassades et légations existaient à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Aujourd'hui, le nombre des postes diplomatiques ouverts dans le monde dépasse 200, dont 21 représentations permanentes auprès des organisations internationales. Quant aux postes consulaires, ils sont au nombre de 105.

2. Mme Bidault, diplomate de carrière et épouse de l'ancien ministre des Affaires étrangères, première femme à porter le titre de ministre plénipotentiaire, fut nommée au lendemain de la Libération. Aujourd'hui, 11 diplomates femmes sont à la tête d'une ambassade et 20 d'un poste consulaire.

américaine se veut moins contrainte par la tradition ; et le monde de l'entreprise et des affaires passe outre-Atlantique pour le meilleur des apprentissages à la vie publique. De plus, ce n'est pas d'hier qu'à Washington s'est affirmée une dérive qui porte le parti électoralement triomphant à réserver aux siens, sinon « les grandes ambassades », du moins celles sur lesquelles il peut avoir des vues particulières.

L'esprit de corps, qui n'est pas forcément esprit de caste, ne trouve pas son compte à ce genre de choix. A toute sélection il faut, avec ou sans corporatisme, des règles claires et précises et de la transparence. Dans le système français, le « tour extérieur » a donc été codifié : les nominations de ministres plénipotentiaires (ouvrant vocation aux fonctions d'ambassadeur) peuvent intervenir, depuis 1983, soit en faveur d'un fonctionnaire n'appartenant pas au cadre diplomatique, soit au bénéfice d'une personnalité extérieure à la fonction publique « pouvant justifier d'une expérience internationale », après qu'est intervenu un nombre déterminé de nominations de diplomates de carrière. Le quota légal actuel est d'une nomination extérieure pour six internes. Il y a quinze ans, le rapport était d'une pour douze.

Le soupçon de politisation du corps qu'a fait naître cette évolution dans les rangs des jeunes diplomates, tend à alimenter des réserves et des doutes croissants à l'égard d'un métier qui impose de nombreux sacrifices. Interruption d'activité professionnelle pour l'épouse, difficultés de scolarisation pour les enfants, séparations familiales, telles sont, entre autres, les servitudes classiques de la vie de diplomate à l'étranger. Par ailleurs, aux soucis de carrière et aux aléas de l'expatriation, s'ajoutent maintenant des préoccupations d'un autre ordre : l'insécurité et les risques physiques, de plus en plus vivement ressentis dans un corps voué à une grande mobilité géographique. *de son livre*

Une chose était, en effet, il y a quinze ans de répartition (en fonction des conditions de vie - climat et contraintes particulières -, pour ce qui ne saurait être en tout cas un métier sédentaire) l'ensemble des postes en zones réputées « normales », ou « difficiles », ou « particulièrement rigoureuses »³. Une autre opportunité serait maintenant de qualifier « à risque » voire « à haut risque » celles de nos ambassades qui font l'objet de menaces physiques. Ce sur quoi le législateur n'a pas cru, à ce jour, pouvoir statuer.

3. Arrêté du ministre des Affaires étrangères en date du 28 juillet 1983, fixant la répartition en trois zones des postes diplomatiques et consulaires.

Cependant, de prises d'otage en assassinats, la diplomatie - française comme étrangère - a déjà payé un lourd tribut depuis les années 1970 à l'insécurité qui s'étend du Moyen-Orient à l'Europe et à l'Afrique sans ignorer l'Amérique latine. Loin d'être protégés par une immunité que reconnaissait un usage antique, et que codifient depuis 1961 et 1963 les conventions de Vienne⁴, de plus en plus souvent les diplomates, au Sud comme au Nord, appréhendent pour eux et pour leur famille le danger que représente la mondialisation de la violence. Celle-ci en effet ne cesse de s'enfler, que ce soit par le fait des conflits régionaux, du terrorisme international, des phénomènes mafieux ou du grand banditisme.

La parade est connue : elle consiste à développer, en parallèle, des équipements dits de sécurité de plus en plus sophistiqués (le plus classique étant la voiture blindée) et la mise en place dans les immenses diplomates d'équipes de protection spécialisées. Ainsi, aux « marines » américains, répondent en cette fin de siècle nos gendarmes et nos CRS. Les uns et les autres, tous volontaires et conscients de la nature insidieuse de la menace, font désormais partie intégrante du « paysage » des ambassades - aux côtés de diplomates cultivant (mais bien peu le diront) une inquiète vigilance face à l'épreuve qui n'a pas de visage.

La monarchie avait coutume de distinguer entre ambassades de cérémonie et ambassades d'obédience. Aujourd'hui, l'histoire semble tracer une ligne de démarcation inavouée, inavouable, entre ambassades « nobles » et ambassades « de devoir », quand bien même la désanctuarisation rampante ne cesse de rendre plus fluctuante et floue cette nouvelle frontière.

L'INSTITUTION DIPLOMATIQUE, SES FONCTIONS ET LEUR ÉVOLUTION

S'agissant de l'institution diplomatique française, le droit positif apporte sur son rôle et ses attributions, en l'état, d'utiles précisions. Celles-ci corroborent une déontologie qui pour être coutumière n'en est pas moins rigoureuse, fort suivie, et très contrôlée dès lors que l'activité diplomatique s'inscrit au cœur du régalien.

C'est le décret 79-433 du 1^{er} juin 1979, relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger, qui fixe le cadre d'activité et les différentes attributions de la mission diplo-

4. Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques. Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires.

matique et de celui qui la dirige. Aux termes de ce décret, l'ambassadeur est « dépositaire de l'autorité de l'État » dans le pays où il est accrédité. Il est chargé, sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères, « de la mise en œuvre dans ce pays de la politique extérieure de la France ».

Ses fonctions relèvent de cinq rubriques distinctes : représentation ; information ; négociation ; développement des relations bilatérales ; protection des intérêts de l'État et des ressortissants français. De par les fonctions qui lui sont confiées, l'ambassadeur exerce dans l'extraterritorialité des responsabilités qui s'apparentent au rôle et aux pouvoirs du préfet sur le territoire national. Mais il bénéficie, à ce titre, de privilèges et de droits de prééance exceptionnels (ces derniers étant soumis à l'obligation de réciprocité, en vertu de l'égalité souveraine des États).

Examinons successivement ces différentes fonctions en essayant de mettre en lumière les efforts d'adaptation à son temps de toute l'institution.

22

Représenter

L'ambassadeur, assisté en cela par l'ensemble des agents du Département⁵ placés sous ses ordres et par les responsables des services spécialisés relevant d'autres ministères qu'il coordonne et dont il anime l'action, « représente le président de la République, le gouvernement et chacun des ministres ». Plus largement, en vertu de l'article 3 de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, tout diplomate est en droit de se considérer comme investi d'un mandat dans ce domaine. Il est aisé, partant de là, d'imaginer quelques implications, au hasard des circonstances et des situations.

Être en représentation : cette locution appartient au monde du théâtre, elle renvoie à acteur, spectacle et comédie. Ainsi « représenter son pays » prête-t-il aisément à la charge et à la caricature. Par inclination personnelle, par déformation professionnelle, on le conçoit, un agent diplomatique peut être « saisi par le théâtre » et jouer à l'acteur. Mais tout est question de proportion.

Ainsi, dans *Les Ambassades*, Roger Peyrefitte a mis en scène, à travers une chronique qu'il voulait aguichante et que d'aucuns flétrirent comme scandaleuse, des personnages équivoques, en marge, ayant une soif féroce de considération et de jouissance⁶. Cela étant, jurerions-nous

5. On désigne ainsi le ministère des Affaires étrangères en se référant à son appellation ancienne de département des Relations extérieures.

6. Roger Peyrefitte, *Les Ambassades : adaptation théâtrale*, Paris, Flammarion, 1948.

de ne l'avoir jamais rencontré, ce collègue vaniteux, ou esthète, ou moraliste, snob, vivant avec emphase de grands airs et de petits secrets, et pour finir pitoyablement ridicule ?

Combien plus vraies, plus sérieuses sont ces relations de vécu que, sous forme de mémoires, journal ou commentaires, nous ont légués tant d'ambassadeurs ayant fait œuvre d'histoire, avec ou sans bicornes, et qui, se faisant historiens, ont restitué par leur plume ce que représenter la France veut dire. Vivant à l'étranger, loin de se dévouiller des us et coutumes de sa nation, de sa manière d'être et de sentir, voire de ses préjugés, le diplomate de carrière — si tenu qu'il soit à une réserve et une discrétion toutes professionnelles — est naturellement porté à s'affirmer dans la différence.

A l'ambassadeur arrivant en poste, la première occasion offerte est la remise de ses lettres de créance. Cette cérémonie sera suivie plus tard auprès de ses collègues d'une longue série de visites d'arrivée. La remise des « lettres » reste toujours empreinte d'une certaine solennité. Le ton en est donné par leur contenu même, qu'on en juge plutôt. Sous la signature du président de la République, et suivant une formule consacrée par le temps et l'usage, « les qualités qui distinguent (le nouvel ambassadeur) sont garantes du soin qu'il mettra à s'acquitter de la haute mission qui lui est confiée » ; et le chef d'État recevant l'impétrant est prié de « l'accueillir avec Sa bienveillance accoutumée et d'ajouter foi et créance entière à tout ce qu'il Lui dira » au nom et de la part de celui qu'il a charge de représenter. La tradition exige qu'un échange de discours, aussi dénués de verbalisme qu'empreints de hauteur et de réalisme politique, accompagne le geste.

Tenu ainsi d'emblée à la forme la plus personnalisée de sa fonction de porte-parole, l'ambassadeur devra par la suite et continûment se faire relais, témoin, missionnaire, truchement, interprète. Tout diplomate de métier, que ce soit par vocation profonde ou poussé par l'apprentissage et les nécessités de la profession, le fait et le fera de même. Que l'on cesse donc de lui prêter ces « vertus » obsolètes que sont, avec la duplicité ou l'intrigue, la dissimulation et la langue de bois. Le français, notre langue qui fut durant des siècles la langue diplomatique, tout court, a conservé un prestige et un attrait certains dans de nombreux pays. Ne soyons pas, à son endroit, en proie au doute nationaliste.

Le temps est révolu où représenter son pays pouvait se borner (mais cela fut-il jamais ?) à fréquenter sous les lambris dorés de salons confinés quelques hauts dignitaires et des représentants étrangers. Avec le siècle, en tout cas, ambassade comme résidence diplomatique sont

