

DOC
CA1
EA7
96M77
FRE

DOCS
CA1 EA7 96M77 FRE
Smith, Gordon S
Les diplomates, une espèce en voie
de disparition?
18447436

DOC
BA177228(F)

LES DIPLOMATES, UNE ESPÈCE EN VOIE DE DISPARITION?

DOC
CA1
EA7
96M77
FRE

UNIVERSITÉ HARVARD
12 avril 1996

GORDON S. SMITH
Sous-ministre des Affaires étrangères

18-447-426

Dept. of Foreign Affairs
Min. des Affaires étrangères
MAY 22 2009
Return to Departmental Library
Retourner à la bibliothèque du Ministère

Pauvre vieille diplomatie

La diplomatie n'est peut-être pas le plus vieux métier du monde, mais elle arrive probablement bonne seconde. Pourtant, si elle est sans doute tenue en plus haute estime que sa proche rivale, seule la diplomatie doit, tous les dix ans, justifier de son utilité sur le marché.

Voilà qui est étrange. Dès le tout premier contact entre deux clans, le besoin d'un médiateur s'est imposé. La diplomatie s'est développée au cours des siècles, à mesure que se développaient l'appareil d'État et les technologies disponibles.

Nous habitons toujours un monde fait d'États, même si la notion de « souveraineté » étatique est aujourd'hui plus diffuse. Nous admettons qu'il existe des relations entre les États, et que ces relations doivent être entretenues et cultivées. Pourtant, nous continuons de remettre en question la pratique, la démarche, la validité même de la profession qui s'attache à la conduite de ces relations.

Si je dis « continuons », c'est parce que le débat actuel sur l'avenir de la diplomatie a d'illustres précédents. D'habitude, on fait valoir les « défis » à relever, les uns affirmant que la diplomatie s'adaptera, les autres, qu'elle en est incapable et devrait disparaître, la majorité des modérés estimant qu'elle perdrait toute pertinence faute d'avoir su s'adapter.

Ainsi, Walter Phillips écrit que la diplomatie est en voie de profonde transformation par suite de trois développements modernes : d'une part, il existe une croissante « communauté d'intérêts » entre les nations, et il s'est établi un cadre de règles et de pratiques internationales dans lequel doit évoluer la diplomatie (songeons ici aux contraintes qui pèsent sur les États membres de l'Union européenne); d'autre part, l'opinion publique peut avoir un impact spectaculaire sur la diplomatie (je pense notamment aux groupes de pression écologistes internationaux); et, enfin, il y a la « révolution » des communications (Internet, CNN et l'univers digital).

Phillips a raison, mais j'ai triché. Mes exemples sont d'aujourd'hui, alors que Phillips a publié son article en 1910.

Les exemples de ce genre sont légion. La diplomatie ne cesse d'être contestée. Ce qui est remarquable, c'est que les raisons invoquées sont souvent les mêmes - révolution des communications, facilitation des transports internationaux, pressions de l'opinion publique, mutation des programmes, changements d'allégeance, nouveaux acteurs internationaux.

Mais si la diplomatie est constamment sous le feu des critiques, les coups les plus meurtriers sont dirigés contre les professionnels qui l'exercent, les diplomates.

La diplomatie n'est pas la seule à subir de tels assauts, loin de là, mais elle est sans doute la seule à vouloir éternellement se justifier, et se réinventer en fonction du changement.

Pourquoi en est-il ainsi?

Je suis sûr que les érudits sauront répondre de façon éclairée à cette question. Loin de vouloir leur faire concurrence, j'invoquerai l'excuse du praticien face aux ressources et approches différentes du théoricien.

Il m'apparaît toutefois que les reproches répétés faits à la diplomatie procèdent de quelques traits communs :

- 1) une compréhension approximative de ce qu'est la diplomatie;
- 2) comme corollaire de 1), une connaissance limitée de ce que font les diplomates;

- 3) et l'idée que, par opposition au dynamisme du gouvernement, la diplomatie est une activité statique, obéissant à des règles rigides.

Si je vous donne l'impression d'être sur la défensive et de vouloir à tout prix protéger la diplomatie des attaques de l'extérieur, je m'empresserai d'affirmer que le problème tient souvent aux diplomates eux-mêmes, dont les vues ne font qu'ajouter à la confusion générale.

Clarification des concepts

Il est tentant d'avoir recours à des définitions : les États existent; ils entretiennent des relations entre eux et avec les organisations internationales; la profession qui s'occupe de la conduite de ces relations a pour nom diplomatie, et ceux qui l'exercent sont des diplomates. Et voilà, le problème est réglé, encore que s'imposent quelques annotations en marge concernant les techniques et les instruments de la profession.

Lorsqu'on les force à dire ce qu'ils font, les diplomates parlent de collecte d'informations, d'analyse, de négociations, d'influence, de consensus, de formation ou de rupture d'alliances et autres outils de l'arsenal diplomatique.

Quant aux mesures d'adaptation au changement, elles comprennent de meilleures techniques d'information, une meilleure formation, une plus grande spécialisation et des structures de gestion plus souples.

Tout cela est fort bon, mais ne répond guère aux remarques du genre « et alors? » ou « l'empereur n'a pas de pantalon rayé ». Il y a beaucoup de non-dit dans cette approche, qui suppose au départ que l'on s'entende sur l'importance fondamentale de la diplomatie, de la gestion professionnelle des relations internationales. En ces temps de scepticisme, voire de cynisme, ces « hypothèses de travail » doivent être mises en lumière et discutées.

C'est ce que je m'appête à faire, avec votre permission.

La diplomatie moderne s'inscrit dans trois catégories conceptuelles ou domaines d'activité, à savoir :

- 1) l'**exécution** de programmes comme les services consulaires, l'immigration, la promotion du commerce, l'aide au développement, les affaires publiques et la culture;
- 2) la **gestion** de questions internationales relevant de systèmes normatifs et de régimes juridiques contraignants. C'est notamment le cas des différends commerciaux dans le cadre de l'ALENA ou de l'OMC, et des questions canado-américaines concernant l'Accord sur la qualité de l'eau dans les Grands lacs. Lorsque les systèmes fonctionnent convenablement, la gestion des dossiers et le règlement des différends ne font pas intervenir la politique étrangère (par opposition aux relations internationales), même si certains résultats risquent d'entraîner de nouveaux problèmes - en particulier au niveau de la politique intérieure;
- 3) la **conduite de la politique étrangère** lorsque les régimes ou systèmes internationaux sont déficients, défectueux ou absents - autrement dit lorsqu'il n'existe pas de règles contraignantes et exécutoires permettant de régler le problème ou de parvenir à une autre solution satisfaisante. La diplomatie mobilise à cette fin tous les intervenants et tous les instruments de la politique étrangère. Elle peut ainsi faire appel à la négociation, à la diplomatie publique, à l'aide au développement, au déploiement militaire et à d'autres outils du même genre; quant aux intervenants, il peut s'agir d'autres États, d'institutions multilatérales, d'organisations non gouvernementales et parfois même des médias. La politique étrangère comporte deux grands axes : la **formulation** de normes pour régir le comportement international acceptable et la **négociation** de règles pour donner effet à ces normes. Nos efforts diplomatiques dans les capitales étrangères et au sein des organisations

internationales visent en bonne partie à instaurer un climat favorable afin que les États puissent collaborer au règlement des questions internationales, de façon *ad hoc* ou par la négociation de nouvelles règles.

Les catégories fonctionnelles se recoupent, et souvent se renforcent mutuellement. Parfois, une question se déplace d'une catégorie dans l'autre. Ainsi, lorsqu'un régime commercial plie sous le poids « gestionnel », les différends deviennent des questions de politique étrangère, comme on peut le voir aux remous qui agitent constamment la relation commerciale entre les États-Unis et le Japon.

Ces catégories ne sont pas citées dans l'ordre d'importance ascendant. La gestion des relations entre le Canada et les États-Unis reste l'activité internationale la plus importante du gouvernement canadien. Mais en déployant dès le départ tant d'efforts pour négocier des régimes canado-américains - portant sur le commerce, l'environnement, les questions frontalières et ainsi de suite - nous visons surtout à soustraire ces importants dossiers à la politique étrangère. Autrement dit, nous avons préféré l'instauration de règles à la gestion au coup par coup, sous l'effet de pressions imprévisibles.

Je me permettrai de planter ici trois jalons additionnels :

- 1) Tout d'abord, quelques observations sur la notion d'« intérêt ». Les catégories précitées paraissent singulièrement neutres, surtout lorsqu'on songe aux valeurs de l'« ordre » international. Rien ne saurait être plus éloigné de la réalité. Généralement considéré dans son sens le plus strict, le terme « intérêt » est souvent assimilé à un avantage commercial, politique ou militaire, par contraste avec la notion plus « aimable » de « valeur ». C'est absurde. Les pays peuvent avoir des intérêts de différentes natures, y compris des intérêts d'ordre moral. Le respect des droits de la personne n'a pas à se justifier de produire davantage de richesses; il a sa propre raison d'être, car il porte sa fin en soi et exprime sans doute l'intérêt personnel le plus fondamental - qui sommes-nous en tant que peuple, qui suis-je moi-même?
- 2) Ensuite, une brève remarque sur le terme « international ». Ne faisons pas l'erreur de croire que la diplomatie, c'est pour « ailleurs ». L'interdépendance est bien réelle, et rares sont les aspects de la vie intérieure des nations qui ne sont pas liés à des événements survenant au-delà de leurs frontières. La diplomatie moderne doit s'intéresser au national tout autant qu'à l'international.
- 3) Enfin, un dernier mot sur les « relations entre États ». Il est vrai qu'un élément important de la diplomatie consiste à gérer les dossiers et les relations entre États, c'est-à-dire entre gouvernements. Mais, de plus en plus, les diplomates sont appelés à collaborer avec des acteurs non gouvernementaux aussi bien à l'étranger qu'au pays, non seulement pour promouvoir le commerce mais aussi pour rallier des appuis en faveur d'une position donnée, parfois dans le sens préconisé par le gouvernement hôte et parfois en opposition à celui-ci.

Élaboration des catégories

Les trois catégories déjà mentionnées - exécution des programmes, gestion des régimes, conduite de la politique étrangère - nous font envisager la diplomatie moderne d'un oeil plus critique, et nous interroger sur ce que nous faisons bien, ou mal, ou qui mériterait du moins d'être amélioré. Pour mieux rendre compte des pressions qui s'exercent aujourd'hui sur la diplomatie, je me permettrai de formuler ces interrogations comme suit :

- 1) que faisons-nous qui doit être fait et ne peut être fait que par des gouvernements agissant au nom d'États-nations (je suppose ici que le terme « diplomatie » ne s'applique qu'à des activités de l'État, car l'étendre à d'autres contextes serait excessif);

- 2) que faisons-nous qui pourrait être abandonné ou confié à d'autres systèmes dont la prestation serait meilleure (par « meilleure », j'entends une prestation de plus grande qualité, plus efficace ou revenant moins cher, ou une combinaison quelconque de ces éléments);
- 3) s'il reste du travail à faire par les voies diplomatiques, cela justifie-t-il le maintien de ce corps permanent de professionnels que sont les diplomates.

En appliquant ces interrogations à chacune des catégories se rapportant aux fonctions exercées par les diplomates, nous pourrions constituer une espèce de taxonomie pour nous guider dans nos débats.

Gestion des régimes

Il est probablement plus facile de commencer par la deuxième catégorie, celle qui porte sur la gestion de dossiers relevant de régimes juridiques donnés. Les gouvernements ont contracté un ensemble d'obligations dans le cadre de ces régimes, et ils sont juridiquement tenus de régler les problèmes et les différends qui surgissent à cet égard. Ils disposent à cette fin de nombreux experts, ainsi que de façons de procéder bien définies.

Bien sûr, les experts ne doivent pas nécessairement être des diplomates, quoique la plupart des services diplomatiques possèdent au moins quelques compétences de nature technique. Au Canada, la majorité de l'expertise du gouvernement en matière de politique commerciale se trouve dans le service extérieur, mais il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi. Même lorsque le ministère des Affaires étrangères a manifestement la charge d'un dossier, l'équipe canadienne est généralement soutenue par des experts appartenant à d'autres ministères; dans certains domaines, le gros de l'équipe est constitué d'experts venus d'ailleurs.

Nous préférons procéder de cette façon. En effet, nous estimons que la gestion des régimes est un élément important des relations internationales d'un pays et qu'il faut assurer la cohésion entre nos multiples intérêts sur la scène mondiale. C'est pourquoi nous avons fait du ministère des Affaires étrangères le chef d'orchestre de toutes nos activités de négociation.

D'autres pays ont leurs raisons pour agir autrement. Par exemple, lorsque nous, Canadiens, traitons avec les États-Unis, nous avons l'impression qu'il existe deux ministères des Affaires étrangères à Washington, soit le représentant américain au Commerce pour les questions proprement canadiennes, et le département d'État pour tout ce qui touche aux discussions concernant les autres pays. Cela ne va pas sans frustrations. Ainsi, nous pouvons collaborer de façon positive avec le département d'État sur Haïti ou la Bosnie - et même prendre la décision nationalement difficile de dépêcher des troupes de maintien de la paix en partie pour rendre service aux Américains -, tout cela compte pour rien dès que nous cherchons à régler un problème commercial canado-américain parce que nous avons affaire à d'autres acteurs.

Bien sûr, tous les problèmes qui surgissent n'appellent pas le recours aux mécanismes officiels de règlement des différends. La plupart sont résolus par voie de négociations ou de compromis bien avant d'atteindre ce stade. Toutefois, comme ces négociations ont lieu dans un cadre défini, je continue de penser que ces activités s'inscrivent dans la gestion des régimes au niveau des États.

Les régimes ont toutefois tendance à déborder leur cadre bien net dans les domaines où il n'est prévu ni sanctions véritables ni voies de recours. La plupart des pays ont signé les conventions de l'ONU relatives aux droits de la personne, mais nous restons fort éloignés d'une exécution systématique des obligations souscrites à cet égard. Dans ces cas, les régimes convenus ne sont guère plus que des prétextes à la discussion internationale. Ils permettent aux uns de soutenir que, loin de vouloir imposer leurs valeurs à des cultures différentes, ils demandent simplement aux autres de s'acquitter d'obligations contractées de leur plein gré. Le poids moral est peut-être réel, mais l'effet sur les récalcitrants restera limité tant qu'ils ne seront pas confrontés à des actions plus musclées, comme des sanctions commerciales ou d'autres mesures ayant du mordant. Pour ceux qui oeuvrent dans le cadre de régimes internationaux de ce type, le mot « gestion

» reste du domaine du rêve; il ne leur reste plus qu'à faire appel à l'arsenal limité des instruments de politique étrangère pour promouvoir un certain respect des accords.

En conclusion, la gestion des régimes ressortit à l'État, car elle constitue un aspect majeur de l'activité diplomatique d'un pays. Ses praticiens peuvent ou non être des diplomates, mais il est évidemment utile que le service diplomatique ait au moins une certaine expertise des domaines visés par les régimes en question.

Exécution des programmes

Cette catégorie est presque aussi bien tranchée que la précédente. D'emblée, il est possible de distinguer entre les programmes dont l'exécution relève de l'État - services consulaires, de visa, de passeport et autres services connexes - et ceux pouvant être assurés par d'autres, notamment le secteur privé, les entreprises d'État, les organismes publics et les ONG, à titre indépendant ou en association entre eux ou avec l'État.

Des distinctions peuvent aussi être établies à l'intérieur d'un même programme. Ainsi, la promotion du commerce aux États-Unis suppose des activités très différentes de celles déployées aux mêmes fins à Saint-Petersbourg ou à Shanghai; l'environnement commercial américain est en effet fort différent de la situation en Russie et en Chine, où c'est peut-être aux seuls gouvernements qu'il est possible d'assurer les investissements, l'expertise et l'engagement à long terme nécessaires pour permettre aux entreprises de s'implanter sur les marchés. Mais s'il existe d'autres modes rentables de prestation des services voulus, et si la caution du gouvernement n'est pas requise, alors, bien sûr, regardons au-delà de la diplomatie et des diplomates pour trouver des moyens de mieux faire le travail. C'est d'ailleurs ce que font déjà la plupart des pays; de nombreux services sont offerts contre remboursement des frais, d'une part pour réduire les coûts et éliminer les subventions injustifiées et, d'autre part, pour tester le marché et établir ce que valent vraiment les services gouvernementaux.

Naturellement, dans ce domaine aussi les limites ne sont pas bien tranchées. La promotion de la culture à l'étranger, par exemple, comporte plusieurs dimensions. La recherche de débouchés pour les produits et services culturels à l'étranger s'inscrit dans les responsabilités de l'État en matière commerciale, mais dans bien des pays elle pourrait être assurée par le secteur privé, peut-être avec un certain soutien financier du gouvernement. Le recours à la culture pour appuyer les priorités de politique étrangère la rapprocherait des activités diplomatiques traditionnelles. Le succès remporté par les artistes et les produits culturels du Canada à l'étranger, qu'il soit de nature « commerciale » ou plus strictement « artistique », joue aussi en faveur des artistes canadiens sur leur propre marché, ce qui montre bien la corrélation entre activités internationales et priorités de la scène nationale.

Pour ce qui est de l'exécution des programmes, donc, les gouvernements continueront de confier aux diplomates la prestation des services qu'ils sont légalement tenus de fournir ou qui ne sauraient être assurés par d'autres moyens; pour le reste, des réformes sont en cours et l'effort se poursuivra dans ce sens.

Politique étrangère

Ce qui nous amène à la troisième catégorie, de loin la plus complexe ou du moins la plus abstraite - je veux parler de la politique étrangère. Il s'agit aussi du champ d'activité de la diplomatie le plus difficile à justifier, et non pas seulement en raison de son caractère abstrait. Si ce que j'appelle « politique étrangère » correspond à ce que l'on entend communément par « diplomatie traditionnelle », alors c'est bien le poids de la tradition qui fait de la politique étrangère une notion si difficile à envisager avec objectivité.

De nombreux ministères des Affaires étrangères, et une bonne partie de la politique étrangère, sont encore organisés en fonction des relations qu'ils ont à gérer avec les divers pays, régions et organisations internationales. Dans nos efforts pour établir et gérer ces relations, nous partons généralement du principe

que « plus » égale « mieux », d'où l'emploi de métaphores quantitatives pour mesurer nos réalisations - les relations s'élargissent, s'approfondissent, s'étoffent, s'étagent, et ainsi de suite.

Pourtant, l'ordre du jour international est en bonne partie dicté par des questions de caractère fonctionnel, qui touchent les relations à différents niveaux mais qui ne sauraient être contenues par elles. À mesure que ces questions apparaissent, reculent, progressent et se transforment, leur gestion exige le recours à des coalitions et à des instruments internationaux différents. Pour réussir, la politique étrangère doit se montrer à la fois sélective et souple.

Conflit d'organisation : dossiers contre relations

Résultat, un incessant conflit entre les questions qui nous préoccupent et la façon dont nous nous organisons pour les régler. Trop souvent, et non sans raison, nous sommes perçus comme obéissant à des normes « relationnelles » essentiellement statiques. De ce point de vue, la diplomatie est en déclin, car ce type d'activité n'intéresse guère le reste du gouvernement, et encore moins le reste du pays. Le défi consiste à établir de nouvelles normes pour régir l'activité diplomatique, des normes qui soient tout aussi dynamiques que le milieu dans lequel nous évoluons, même s'il faut pour cela abandonner certaines tâches et en redéfinir d'autres.

Les « relations » que nous entretenons devraient être jugées en fonction des « dossiers » qu'elles nous permettent de régler. Rares sont les relations politiques bilatérales qui ne sont pas immédiatement réductibles aux problèmes régionaux ou mondiaux que nous cherchons à résoudre par nos contacts dans les capitales. Et rares sont les relations avec les organisations internationales qui ne sont pas immédiatement réductibles à des questions qui reflètent les ambitions et les intérêts nationaux d'autres États membres. Il nous faut une idée plus claire des questions qui sont en jeu dans les délibérations internationales, et une meilleure information sur les raisons qui incitent d'autres pays à envisager les mêmes dossiers autrement que nous.

En d'autres termes, il nous faut une meilleure compréhension de la façon dont les « dossiers » et les « relations » se recoupent. L'architecture européenne de sécurité est certainement une question fonctionnelle de grande importance. Pourtant, si nous ne connaissons pas les perspectives et les ambitions nationales de la Russie, de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni ou des États-Unis, nous ne comprendrons pas grand-chose au débat en cours.

Il ne s'agit pas pour autant de rejeter la notion de « bonnes relations ». La bonne entente facilite les rapports entre les personnes. Nous le constatons à l'occasion, lorsque « le courant passe » entre les leaders de différents pays, surtout depuis que les rencontres au sommet prennent une plus grande place dans la diplomatie. Toutefois, les relations doivent être envisagées dans leur contexte, celui-ci étant désormais plus souvent défini par des questions fonctionnelles d'ordre régional ou mondial que par des dossiers strictement bilatéraux.

Reconnaître qu'un problème existe, c'est déjà commencer à le résoudre, mais le résultat n'est pas garanti. Nous ne pouvons pas éliminer le conflit entre les impératifs fonctionnels et géographiques, car il constitue la trame même des relations internationales. Mais nous pouvons chercher à l'atténuer, et c'est ce que nous nous efforçons tous de faire en ce moment.

Mutation des dossiers

Nous nous heurtons par ailleurs à une autre difficulté, tout aussi fondamentale : quel genre de diplomates nous faut-il pour l'avenir? Je le répète, il nous faut certainement des gens capables d'intégrer les questions fonctionnelles dans leur champ d'expertise géographique. Mais il nous faut aussi des gens capables de comprendre la mutation des dossiers fonctionnels. Cela n'est pas nouveau, mais le changement s'accélère

et il devient de plus en plus nécessaire de s'adapter, en particulier aux dures réalités financières. « Aurons-nous le temps de faire ce qu'il faut? » Voilà la question que nous nous posons tous aujourd'hui.

Ingérence accrue

Les dossiers se « mondialisent ». Et, nous le constatons, ce phénomène de mondialisation s'accompagne d'une profonde intrusion dans la façon dont les gouvernements s'organisent et gèrent leurs affaires au jour le jour. Les questions internationales ont désormais un côté social, qui vient s'ajouter aux aspects économique et politique.

Nous en voyons un bon exemple dans la politique commerciale, où nous sommes allés aussi loin que possible pour ce qui est de l'élimination des mesures « à la frontière » telles que les tarifs douaniers. Nous avons ensuite donné l'assaut aux barrières « non tarifaires » comme les contingents et aux mesures de zone grise qui restreignent le commerce; les travaux de reconnaissance sont terminés et les choses continueront de progresser. Mais nous amorçons aujourd'hui une intrusion bien plus poussée : non contents de nous ingérer dans des domaines économiques proprement intérieurs, comme la politique de concurrence et les droits perçus pour l'exploitation de ressources naturelles telles que les forêts, nous nous penchons maintenant sur les pratiques du travail et les normes de l'environnement dans leurs effets sur les échanges commerciaux.

Nous envisageons ces questions en termes de politique/sécurité. Avec la fin de la guerre froide, nous sommes passés d'une conception strictement militaire de la sécurité à une notion plus englobante, souvent dite « sécurité humaine » ou « questions planétaires ». Des défis à caractère non militaire, tels que la surpopulation, la dégradation de l'environnement et les atteintes aux droits de la personne, se sont retrouvés en tête de l'ordre du jour international, non seulement parce qu'ils font des ravages dans des pays étrangers et souvent lointains, mais parce qu'ils risquent de venir aggraver des problèmes plus immédiats dans notre propre voisinage. Sans doute à tort, nous y voyons un prolongement des menaces qui pèsent sur notre sécurité, ce qui nous porte à employer un vocabulaire établi pour désigner des notions tout à fait différentes. Envisagée sous l'angle de la menace militaire directe, la notion de sécurité humaine semble nébuleuse et abstraite. Nous devrions peut-être restreindre la politique de « sécurité » aux domaines plus proprement militaires et parler d'ordre du jour planétaire lorsqu'il s'agit de renforcer la stabilité dont dépend la sécurité à long terme.

Mais parler de la stabilité des États - non pas tant dans leurs rapports mutuels que sur le plan interne -, parler par exemple de la stabilité en Haïti ou au Rwanda, participe de l'ingérence et pose un certain nombre de problèmes que les diplomates sont par tradition peu aptes à régler. Une évolution est cependant en cours, et les diplomates collaborent aujourd'hui de façon fructueuse avec des acteurs de la scène gouvernementale et non gouvernementale à l'étranger. Cette évolution fait toutefois intervenir des priorités et des compétences autres que celles de la diplomatie traditionnelle, et notamment une sensibilité particulière face à l'organisation sociale et à la culture locales. Les bons diplomates ont toujours su tenir compte de ces éléments, mais le nouvel objectif de « stabilité » exige que nous nous montrions de plus en plus imaginatifs dans nos façons d'aborder les sociétés et les pays étrangers.

Meilleures pratiques

Comme dernier exemple, je pense que nous attendrons de nos diplomates à l'étranger qu'ils nous fournissent davantage de renseignements du genre « meilleures pratiques ». Les diplomates échangent souvent leurs impressions sur la façon dont sont gérés les divers services extérieurs, et nous nous tenons au courant des études et réorganisations effectuées par les uns et les autres. Ces dernières années,

toutefois, cette information s'est étendue aux échanges sur les réformes gouvernementales, sur la privatisation et sur la diversification des modes de prestation des services généraux aussi bien que diplomatiques. Je crois que ce phénomène est appelé à prendre de l'ampleur, car nous voudrions en savoir davantage sur la manière dont les autres pays font face aux pressions intérieures de nature politique, économique et sociale.

Du fait de l'interdépendance que nous saluons comme une réalisation de l'après-guerre, les gouvernements aux prises avec des pressions intérieures concernant la sécurité économique, l'environnement, les réfugiés, la criminalité ou que sais-je encore, disposent de très peu de place pour manoeuvrer avant de buter contre des obligations et responsabilités internationales. Lorsqu'un autre gouvernement trouve des moyens imaginatifs de répondre à ces pressions sans violer les accords internationaux, nous voulons savoir comment il s'y est pris car nous sommes tous confrontés à des problèmes semblables. Si les gouvernements ne parviennent pas à régler leurs problèmes dans les limites de leurs frontières nationales, ils réclameront de plus en plus la révision de certaines de nos règles internationales, et nous voudrions en être informés au plus tôt.

Généralistes et spécialistes

La mutation des dossiers nous ramène au vieux débat « généralistes contre spécialistes », qui ne sera probablement jamais tranché de façon satisfaisante. Compte tenu de l'évolution des questions internationales, les diplomates devraient-ils être des économistes? Des sociologues, peut-être? Ou encore des épidémiologistes? La charge contre les « généralistes » est habituellement menée par des spécialistes qui veulent se tailler une plus grande place sur la scène internationale. Et les critiques dirigées contre les spécialistes sont généralement le fait de diplomates soucieux de conserver le monopole qu'ils estiment avoir sur la politique étrangère.

Les deux côtés ont à la fois tort et raison. Oui, il nous faut des diplomates ayant une connaissance convenable de l'économie, de la politique commerciale, des régimes juridiques internationaux visant l'environnement ou la haute mer. La plupart des diplomates acquièrent une certaine expertise en cours de route, et nous pouvons élargir notre base de compétences en recourant davantage à des mesures telles que les congés pour formation. Nous pouvons admettre un plus grand nombre de spécialistes dans le service extérieur ou envoyer à l'étranger, en affectation unique, des spécialistes venus d'autres horizons.

Mais il y a aussi du vrai dans ce que disent les généralistes. Nous devons en effet intégrer les questions et établir un juste équilibre entre nos objectifs différents, et parfois divergents. Cette capacité d'intégration, que nous attribuons souvent à la tradition « généraliste », est en soi une spécialité plutôt remarquable, acquise au cours de longues années de formation sur le tas au pays comme à l'étranger. Ne sachant quel nom lui donner, nous nous qualifions de « généralistes » par opposition aux spécialistes qui en savent vraiment beaucoup sur un domaine très particulier.

Jugement politique

Ce qu'un généraliste devrait pouvoir apporter aux discussions stratégiques, c'est ni plus ni moins qu'un jugement politique pertinent sur les autres pays - la façon dont ils fonctionnent, ce qu'ils veulent, ce qu'ils pensent pouvoir obtenir, ce qu'ils finiront par accepter.

Nos diplomates, qui vivent dans des pays étrangers, qui en saisissent l'« essence », qui s'entretiennent avec leurs gouvernements mais aussi avec leurs citoyens, leurs gens d'affaires et leurs journalistes, sont bien placés pour en comprendre les politiques. Ce sont donc eux qui devraient nous fournir le contexte politique d'un grand nombre de discussions techniques, et nous indiquer ce qui a des chances de réussir et ce qui risque de tomber à plat.

C'est à cela que servent en bonne partie les « rapports » exigés de nos diplomates à l'étranger. Certes, nous pouvons nous renseigner sur la situation dans tel ou tel pays en lisant les journaux ou en consultant les dépêches des services de presse qui arrivent tous les jours à nos bureaux de l'administration centrale. Et nous pouvons apprendre la position d'un pays sur une question donnée - du moins sa position officielle - lors d'une conférence multilatérale. Mais les rapports de nos diplomates nous permettent d'acquérir quant aux politiques locales la connaissance intime qui, alliée à notre propre conception d'un problème particulier - d'ordre bilatéral, régional ou multilatéral; de nature commerciale, économique ou politique -, nous permet d'enrichir notre processus décisionnel. Nous ne pouvons compter sur le New York Times ou sur Internet pour ce genre d'analyse.

Cette faculté de « sentir » les événements ne s'acquiert pas du jour au lendemain. D'ailleurs, elle constitue la principale raison « opérationnelle » des affectations à l'étranger. Nous recourons davantage aujourd'hui à l'envoi de délégations de l'administration centrale parce que les transports modernes le permettent, et aussi pour réduire les frais associés à l'établissement d'une présence sur le terrain. Mais les discussions et les négociations internationales supposent bien plus qu'un simple face-à-face. En fait, c'est là la dernière étape du processus. Les travaux préparatoires, l'ordre du jour, la stratégie et la tactique doivent être établis avec grand soin. Et pour cela, il faut bénéficier de ce « sens » indéfinissable - mais irremplaçable - que seule peut apporter une connaissance intime de la situation locale.

Formulation du consensus national et international

Nos diplomates contribuent déjà à la formulation du consensus international sur les questions qui préoccupent la communauté mondiale. Je suis convaincu qu'ils seront de plus en plus appelés à prendre une part importante à l'établissement du consensus politique sur la scène nationale.

Pour parvenir à ce résultat, nous pouvons recourir aux relations publiques, aller vers nos populations pour les sensibiliser au rôle que jouent les questions internationales dans notre vie de tous les jours. Nous pouvons faire participer un plus grand nombre de citoyens au processus d'élaboration de la politique étrangère, solliciter leurs avis et les intéresser à nos travaux.

Nous pouvons aussi collaborer avec nos propres groupes de pression à l'étranger pour régler des questions conflictuelles sur la scène nationale. Ainsi, lorsque des groupes écologistes canadiens ont utilisé leurs réseaux internationaux pour menacer nos exportations de produits forestiers en Europe, nos diplomates sur place ont su collaborer de façon fructueuse avec les représentants de notre industrie aussi bien que des écologistes. Nous avons ainsi créé l'espace politique qui a permis à nos gouvernements provinciaux de s'entendre sur une politique nationale. Je crois que nous continuerons d'avoir à intervenir dans des situations de ce genre, les groupes de pression ayant recours à leurs contacts à l'étranger pour obtenir des changements de politique au pays.

Comme vous le voyez, nous nous collectons avec de nouvelles activités alors même que nous cherchons à intégrer la gestion des dossiers à nos relations géographiques. Mais nous prêtons ainsi le flanc à d'autres reproches de la part des sceptiques, ceux-ci faisant valoir que les questions qui comptent vraiment ne concernent qu'un nombre relativement réduit de pays, alors que les services diplomatiques maintiennent des douzaines et parfois des centaines de missions à l'étranger. D'après eux, l'ampleur de la représentation excède, et de loin, les besoins réels de la politique étrangère. Même lorsqu'il faut assurer la prestation de services gouvernementaux nécessitant une approche personnelle, comme l'immigration ou le développement du commerce, il suffirait d'envoyer à l'occasion une délégation de l'administration centrale ou d'avoir une ambassade dans un pays voisin.

Souvent, c'est effectivement le cas, et c'est ainsi que nous procédons; mais il y a des limites. Au risque de gâcher en bonne partie ce que je viens de dire, je me porterai brièvement à la défense de la représentation diplomatique comme telle.

Imputabilité et diplomatie

Les pays qui constituent le système international peuvent être comparés aux citoyens des pays démocratiques. Les régimes internationaux que nous avons établis exigent des pays qu'ils se comportent en citoyens responsables, tout comme nos démocraties comptent sur le civisme de leurs populations. Le système international peut fonctionner même si certains pays se montrent irresponsables; tout comme les démocraties peuvent aller de l'avant même si leurs populations ne sont pas parfaites. Toutefois, le civisme de tous est l'objectif des démocraties, et il devrait être aussi celui de la communauté internationale.

Et, sur ce point, l'État nation reste essentiel. Les milieux dans lesquels nous évoluons, aussi bien au pays qu'à l'étranger, ont certes beaucoup changé, mais une exigence demeure : celle de l'imputabilité, de l'existence d'un centre de responsabilité. Dans nos États démocratiques, nous tenons le gouvernement comptable de la façon dont nous sommes organisés et travaillons ensemble, en dépit des contraintes et autres pressions qui pèsent sur lui. Il doit en être de même pour les affaires internationales, en dépit de la mondialisation et de la montée en puissance des sociétés multinationales et des institutions multilatérales. Le dernier mot n'appartient pas encore et ne devrait probablement jamais appartenir à IBM, ni à la Banque de Montréal, ni même à la Banque mondiale.

Pour encourager les États à se montrer responsables, il faut d'abord être présent sur place, même parfois dans les endroits les plus reculés. Cet « acte de reconnaissance » est en soi une contribution à la stabilité et à l'intégrité internationales; il proclame que tous les pays sont citoyens de la communauté des nations et qu'ils peuvent tous jouer un rôle positif même s'ils choisissent de ne pas le faire. Et, dans ce dernier cas, qu'ils sont sous surveillance. Cette importante présence à l'étranger, ce sont les diplomates qui continuent de l'assurer, au service de leur pays et de tous ceux qui préfèrent l'ordre au chaos, le droit à la force.

Tant que les peuples tiendront leurs gouvernements comptables de la promotion de leurs intérêts dans un monde constitué d'autres États-nations, nous aurons besoin de la diplomatie et nous aurons besoin des diplomates.

Autrement, imaginez un pays dont les citoyens s'échoueraient et seraient abandonnés sur des rivages étrangers, un pays incapable de négocier et d'améliorer sa situation face aux complications d'un régime réglementaire international. Imaginez des populations sans gouvernail, incapables de comprendre les actions de nos amis et alliés ou les intentions de nos concurrents et ennemis - existant dans un pas-si-splendide isolement.

Comme le remarquait déjà Phillips en 1910, des éléments importants de la diplomatie sont en train de changer et cette évolution se poursuivra. Je suis convaincu que nous, qui dirigeons les services diplomatiques de nos pays, saurons imprimer à la profession les mutations voulues pour lui permettre de relever les défis de demain.

Je vous remercie.

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01018427 6

DOCS
CA1 EA7 96M77 FRE
Smith, Gordon S
Les diplomates, une espèce en voie
de disparition?
18447436

USA

ILLINOIS 2004

1



25971 7

IR/NEGRO

MADE IN USA