

Communication de Monsieur Gilles Curien



Séance publique du 23 mai 2008



Pratiques et méthodes diplomatiques

Je crains que le titre de mon exposé soit quelque peu trompeur. Pour ce qui est des pratiques diplomatiques, je ne vous promets pas de dissertations savoureuses sur les chocolats de monsieur l'ambassadeur, tant vantés par une publicité bien connue, ni même des anecdotes divertissantes sur l'usage des télégrammes chiffrés ou de la valise diplomatique. Les pratiques essentielles sont d'un autre registre. Quant aux méthodes, nul diplomate ne saurait prétendre, hélas, à la rigueur et à l'autorité d'un discours de la méthode à la René Descartes. Les diplomates ont affaire, en effet, tout autant à l'irrationnel qu'au rationnel. A noter enfin que la diplomatie ne se confond pas tout à fait avec la politique étrangère. Elle n'en est que la mise en œuvre. Dans ces limites et parmi ces incertitudes, d'importants problèmes pourtant demeurent.

Voyons d'abord ce qu'il en est des pratiques diplomatiques. Je les classerai, ces pratiques, grosso modo, en quatre catégories. Je dis «grosso modo», car en réalité les pratiques, bien souvent, se chevauchent ou participent, de quelque manière, les unes des autres. Disons donc qu'il s'agit de pratiques à caractéristiques dominantes. Ces quatre types de pratiques sont : le marchandage, le blocage, le témoignage et l'éclairage. Plantons le décor du marchandage. Sur le canapé du salon blanc du Palais Farnèse, un jour de 1935, un ténébreux Auvergnat nommé Pierre Laval et un épais Romagnol nommé Benito Mussolini tentent de passer un marché. La France laissera l'Italie faire ce qu'elle veut en Abyssinie, comme on disait alors. En contrepartie l'Italie ne cherchera pas noise à la France en Tunisie. Marché de dupes, à plus ou moins long terme, pour l'un comme pour l'autre. Plus près de nous, en 1973, le coruscant Henry

Kissinger veut exercer son habileté au Proche Orient. Pour y établir la paix, il propose à la Syrie de veiller sur le Nord du Liban et à Israël de s'occuper du Sud. Nous connaissons la suite. Cela n'a pas empêché Kissinger de recevoir le prix Nobel de la paix. Plus près de nous encore, dans le même secteur, les accords d'Oslo promettaient d'échanger la paix contre les territoires. Nouvel échec. Je ne parlerai pas des tractations de Tripoli pour la libération des infirmières bulgares, n'ayant pu démêler pour l'instant la part des marchandages matériels et celle des équilibres escomptés entre les vanités, les ruses et les fiertés de part et d'autre. Quoiqu'il en soit, retenons que le marchandage est une pratique des plus courantes, souvent inévitable, toujours aléatoire, car dépendant très largement de la bonne foi des partenaires et n'apportant tout au plus que des résultats contestés, ou, à court terme, des compromis généralement frappés de caducité.

Passons au blocage. C'est une pratique fréquente dans les conférences internationales et les réunions multilatérales, là où les décisions ne peuvent se prendre qu'à l'unanimité. On se rappelle la politique de la «chaise vide» pratiquée par la France à Bruxelles quand nos partenaires refusaient nos propositions sur la politique agricole commune. La France avait décidé de ne plus siéger à Bruxelles pendant un certain temps. Le Général de Gaulle appelait cela «la poire d'angoisse». Peyrefitte lui demandait à l'issue d'un conseil des ministres : «Mon Général, dois-je dire quelque chose aux journalistes à propos de l'Europe ?!». Le Général : «Non, gardez un silence effrayant !» Nous avons fini par obtenir ce que nous voulions par le compromis de Luxembourg». Autre exemple : à la conférence sur la sécurité européenne à Vienne où j'étais le délégué français, le délégué américain bloquait tout accord qui était sur le point de se faire, que ce soit sur les droits de l'homme ou sur le désarmement. J'ai appris finalement qu'il voulait obtenir des Soviétiques une autorisation de sortie de l'URSS pour un refuznik, un opposant, qui était un économiste israélien. C'était une instruction du Département d'Etat, une exigence du Sénat et des groupes de pression à Washington. Les Russes ont fini par délivrer le visa de sortie. Quelques semaines plus tard le refuznik en question était ministre des finances d'Israël. Mais les blocages n'ont pas toujours le même succès. Lors d'une session de la même conférence à Madrid, le délégué de Malte, par son veto, empêchait tout accord à l'unanimité. Un jour où Claude Cheysson, alors ministre des relations extérieures était venu à Madrid, le ministre de Malte m'a demandé de ménager un entretien avec lui. Ce qui fut fait. Le Maltais était prêt à lever son veto si Peugeot effectuait un investissement important à Malte. Mr Cheysson était bien en peine de le lui accorder. Finalement, face à l'hostilité de tous les participants, le Maltais a levé son veto. Pour que le blocage soit efficace, il faut avoir la force de sa ténacité.

Qu'en est-il du témoignage ? Je venais d'être chargé des affaires d'Europe occidentale au Quai d'Orsay. Le plan Fouchet venait d'échouer. Le plan Fouchet était un projet d'Europe politique à six qui avait été mis au point par Christian Fouchet, à la demande du Général de Gaulle. La Belgique et les Pays-Bas, sur l'instigation de l'Angleterre, s'y étaient opposés, en y faisant mille objections et proposant mille amendements. Le Général de Gaulle avait dit : «Non, ce ne serait pas beau et cela ne serait pas compris». On abandonna donc le plan Fouchet. Je revenais d'une réunion avec le ministre qui m'avait pris dans sa voiture et je lui demandais : «alors, maintenant, que peut-on faire ?» Le ministre, M. Couve de Murville, me répondait d'un mot : «témoigner». Le témoignage fut l'accord franco-allemand qui suivit. Il témoignait de la possibilité d'un accord politique donné en exemple par deux pays. Le témoignage fut édifiant, mais n'entraîna pas pour autant une coopération politique plus large. Le témoignage, lui aussi, est une pratique aléatoire. Son succès dépend évidemment, et de la force de rayonnement de celui qui témoigne et de la réceptivité des partenaires.

Voyons enfin, parmi les pratiques, ce qu'on peut appeler l'éclairage. Il s'agit, dans la recherche d'un accord, d'éclairer le partenaire sur les conséquences désastreuses d'un échec ou bénéfiques d'un succès. C'est l'éclairage qui a permis sans doute d'élaborer les accords S.A.L.T. sur la limitation des armements atomiques entre l'URSS et les Etats-Unis. Les deux parties se sont rendu compte des dangers qu'elles couraient en accélérant la course aux armements. C'est sans doute aussi ce qui avait mis fin à la crise des missiles soviétiques à Cuba. Des fusées soviétiques étaient déjà braquées sur les Etats-Unis. D'autres arrivaient par mer. La flotte américaine était prête à les intercepter. Au cours d'une nuit tragique, Bob Kennedy, le frère du président, a fait savoir à l'ambassadeur de l'URSS, pour qu'il en fasse part à Krouchtchev, que, depuis quelque temps, les Etats-Unis avaient l'intention de retirer de Turquie les fusées qu'ils avaient installées face à l'URSS. Le lendemain, les vaisseaux soviétiques faisaient demi-tour. On ne sait pas exactement si ce contre ordre a été donné avant ou après que Krouchtchev eut reçu le message de Bob Kennedy. Quoiqu'il en soit, c'est l'éclairage violent donné sur le danger de l'affrontement qui a permis d'apaiser la situation. L'éclairage peut être plus subtilement menaçant, c'est sans doute celui qui a voulu donner Condolezza Rice dans le New York Times du 25 octobre dernier à propos de ses pourparlers avec la Corée du Nord : «J'utilise les dents de la diplomatie, a-t-elle dit, et pas seulement les carottes de la diplomatie». L'éclairage enfin peut être plus humoristique. Lors d'une crise grave entre l'Est et l'Ouest, l'ambassadeur de l'URSS en France, M. Bogomolov demande audience au général de Gaulle et lui représente que, si la France maintient ses positions d'allié occidental opposé aux Soviétiques, elle pourrait

bien recevoir elle aussi des bombes atomiques. Le général répond «Eh bien, Monsieur, l'ambassadeur, nous mourrons ensemble». Une façon de désarmer les menaces. L'éclairage consiste, en somme, à signaler un intérêt commun aux deux parties, supérieur à leurs intérêts particuliers ou momentanés. C'est dans ce sens qu'on a pu dire que, pour obtenir un accord, il ne suffit pas de lancer des ponts entre les parties, il faut dresser des échelles, afin d'atteindre le niveau des intérêts supérieurs et communs. Encore faut-il que le partenaire soit disposé à grimper à l'échelle.

Telles sont les principales pratiques diplomatiques. Elles s'entremêlent souvent à vrai dire. Le marchandeur ou le bloqueur, Kissinger au Proche Orient ou Couve de Murville à Bruxelles, peuvent s'imaginer de bonne foi qu'ils agissent en fait dans l'intérêt général, qu'ils pratiquent l'éclairage pour tous. Le témoin et l'éclairer, le Général de Gaulle avec Adenauer à Colombey et Bob Kennedy d'autre part ne négligent pas pour autant leurs intérêts particuliers. Mais ils ont tous un trait commun, tout simple et bien évident : leur succès est aléatoire et dépend toujours des dispositions du partenaire.

Comment faire pour obtenir l'adhésion du partenaire ? Nous passons ici aux méthodes. Nous passons des pratiques courantes aux méthodes recommandables.

Première méthode qui paraît aller de soi : la persuasion. La persuasion, les Grecs en avaient fait une déesse : Peithô. Leibniz en a traité dans sa théodicée. Pascal y a consacré un opuscule : «de l'art de la persuasion». Il en a discerné les limites : «les hommes sont toujours emportés à croire, dit-il, non pas par la preuve, mais par l'agrément... or, les principes du plaisir ne sont pas fermes et stables ; ils sont divers en tous les humains». Les Grecs, inspirés par Peithô, pouvaient pratiquer entre eux la persuasion mais la pratiquaient-ils avec les Scythes, les Perses et les barbares ? Et nous, comment pouvons nous persuader certains Iraniens obstinés, des Kosovars entêtés, des organisations fanatiques ou terroristes. La persuasion n'est possible que si le partenaire participe d'une même culture, reconnaît des valeurs analogues. On nous dit que la mondialisation crée une culture universelle. Peut-être, petit à petit. Mais pour l'instant elle exaspère et exacerbe les particularités, réveille des pulsions qui rendent bien souvent les conversations difficiles. Elle suscite des humiliations qui font des interlocuteurs butés. La mondialisation inspire ce que l'on appelle le droit ou le devoir d'ingérence, parce qu'on voudrait voir respecter partout les mêmes règles. Mais ces règles sont loin de paraître fondées en tous lieux. Notre ministre des affaires étrangères doit bien s'en rendre compte parfois. Il n'y a pas de honte à cela. La déesse grecque elle-même y perdrait son latin.

Bien plus, à vouloir pousser trop loin la persuasion on risque de s'y piéger. La persuasion suppose que l'on comprenne bien le point de vue du partenaire.

C'est une qualité du diplomate de bien le comprendre. Mais le comprendre ne signifie pas l'adopter au détriment de ses propres intérêts. C'est le danger que le Général de Gaulle signalait à Alain Peyrefitte : «ils sont impossibles vos copains du Quai d'Orsay : ils ne songent qu'à faire les aimables». La persuasion a ses limites.

Dans ces conditions, faut-il se résoudre à l'épreuve ? Deuxième méthode, si toutefois c'en est une : l'épreuve, c'est-à-dire : attendre que les évolutions se fassent, fût-ce dans la douleur, que les rebelles à tout argument s'épuisent dans leur lutte et finissent par venir à résipiscence. C'est à quoi s'était résolu le Général de Gaulle vis-à-vis des Soviétiques. En 1945, dans l'avion qui le ramenait à Paris, après des conversations pénibles à Moscou, il disait à Jean Laloy, qui avait été son interprète : «Dire que ces gens là nous allons encore les avoir sur le dos pendant quarante ans !». C'est à peu près le temps qu'il a fallu pour que tombe le mur de Berlin. L'épreuve, tenir le temps qu'il faut pour qu'un problème se résolve. L'épreuve me fait penser à cette formule qui a longtemps ridiculisé Henri Queuille, chef d'un gouvernement de la IV^{ème} République. Henri Queuille avait dit, paraît-il, «Il n'y a pas de problème qu'une absence de solution ne finisse par résoudre». Cela paraît être du renoncement cynique ! Il y a du vrai pourtant dans la formule du vieux politicien radical. Mais on ne dit pas à quel prix le problème sans solution est ainsi résolu. C'est souvent par l'épuisement des partenaires. Il vaut donc mieux, si possible, éviter l'épreuve ou en tempérer les effets. Comment faire ?

Troisième méthode que j'appellerai la méthode des vertus. En faisant appel aux vertus, je sais que je prends un risque. J'encours l'ironie des sceptiques, le mépris des philosophes de la déconstruction, et, à tout le moins, ... le ridicule des jeux de mots traditionnels. J'assume le risque. Voici comment, voici pourquoi. Machiavel, qui s'y connaissait en politique, distinguait ce qu'il appelait «la fortuna» et «la virtù». La «fortuna» c'était les circonstances, la chance qui se présentait, qu'on pouvait exploiter ou manquer. La «virtù» c'était l'énergie que l'homme politique pouvait mettre dans sa conduite pour s'imposer face aux circonstances, face à l'épreuve. C'est la «virtù» qui maîtrisait ou orientait le destin. Machiavel traitait de la «virtù» en politique. En diplomatie la «virtù» doit s'adapter aux nécessités du domaine. Je dirai qu'en la circonstance la «virtù» doit se décliner dans les quatre vertus cardinales, définies par les Grecs et les Latins et reprises par le christianisme. Les vertus cardinales sont : la justice, la prudence, la tempérance et la force.

Quels peuvent être leurs effets si on les applique à la diplomatie ? Nul doute que, dans la négociation des traités, la justice est préférable aux diktats et aux démembrements qui produisent toujours des chocs en retour. Mais la justice

est bien difficile à apprécier et à mettre en œuvre. Prenons l'exemple du traité de Versailles. Clemenceau, sans doute, le trouvait juste. Lord Keynes, l'économiste britannique, qui, comme jeune diplomate, faisait partie de la délégation anglaise à Versailles, qualifiait le traité de «paix carthaginoise». Dominique de Villepin, dans une introduction à un ouvrage sur la diplomatie française, a un jugement plus nuancé : «le traité, dit-il, n'a pas trouvé le juste milieu entre les compensations et la clémence». C'est le juste milieu qu'il faut trouver. Comment le trouver dans les relations entre Etats ? La justice, dit-on, est de rendre à chacun ce qui lui est dû. Qu'est-ce qui est dû à une nation rebelle ou à une ethnie qui cherche à s'imposer ? Qu'est-ce qui est dû à la majorité albanaise au Kosovo et qu'est-ce qui est dû à la minorité serbe ? La justice, en fait, ne peut être assurée que grâce au secours des autres vertus cardinales, la prudence, la tempérance et la force car, comme disent les théologiens, les vertus sont jointives.

La prudence, en effet, qui prend en compte le long terme, ménage, par définition, les chances d'une paix durable. Le processus d'Helsinki, amorcé en 1975, en a été un bon exemple. Il visait à la coopération et à la sécurité entre l'Europe de l'Est et de l'Ouest. Il a préparé prudemment, progressivement, la limitation des armements classiques et le développement des droits de l'homme. Il a aussi accompagné la libération de l'Europe de l'Est. Quant à la tempérance, qui a inspiré, par exemple, le congrès de Vienne, elle a procuré une relative tranquillité à l'Europe pendant près d'un demi siècle. La force enfin, c'est à dire la maîtrise de soi et la persévérance dans les desseins, assure la stabilité des relations. Cela a été le cas de la diplomatie occidentale pendant le temps de la guerre froide.

De surcroît, les vertus cardinales ont un mérite particulier. Bien que définies en Occident, elles sont sinon reconnues expressément, du moins admises pratiquement ou partiellement pour certaines d'entre elles par les autres cultures. J'entends bien que les concepts philosophiques des diverses cultures sont parfois quasi irréductibles. Mais les comportements des hommes et l'idée qu'ils s'en font ont toujours des similitudes. La prudence est la prudence au Kamtchatka comme en Patagonie. En Inde, par exemple, la divinité Ganesha, représentée sous la forme d'un éléphant, figure assez bien les vertus cardinales de prudence, de tempérance et de force. Un de mes amis, diplomate indien, m'assurait qu'il la révérait. En Chine dans la mesure où il garde une influence, Confucius et sa morale de réciprocité ne peut guère contredire les vertus cardinales. J'ai toujours eu l'impression que Tchou Enlai y avait été sensible. L'Islam, enfin : sans doute ai-je lu récemment dans un de ses traités d'éthique rédigé au Pakistan, qu'il ne recommande la justice qu'entre les musulmans. Mais le même ouvrage se réclame de la patience et de la véracité et d'autres préconisent la tempérance et la prudence. Voilà qui peut aider parfois, à la persuasion.

Bien sûr, si recommandable qu'elle soit, la méthode des vertus est rarement la méthode choisie. Elle n'est choisie que si l'on y voit avantage ; si l'on n'y voit pas d'avantage, on s'en moque. En Occident, au temps où l'Occident définissait les dites vertus, Thucydide remarquait déjà que la justice n'entrait en ligne de compte dans le raisonnement des hommes que si les forces étaient égales de part et d'autre. Et que de transgressions depuis lors aux vertus jadis définies. En Inde, en dépit de Ganesha et de Gandhi, la partition a fait des millions de morts. La révolution culturelle en a fait davantage en Chine malgré les souvenirs de Confucius. Le Cambodge qui est connu comme le pays du bouddhisme du petit véhicule, réputé le plus doux et le plus tolérant, a connu d'horribles massacres.

Est-ce à désespérer de la méthode des vertus ?

Pas tout à fait. Par un curieux retour des choses, que Bossuet aurait attribué à la providence, ces débordements cataclysmiques, le retentissement qu'ils provoquent dans notre monde globalisé, appellent à plus de mesure, à plus de vertu diplomatique. Une remarque d'ailleurs que je ne suis pas seul à faire. Plus les situations sont difficiles et compliquées, moins les habiletés et les ruses sont productives. Les références morales peuvent être alors le meilleur guide. A l'issue d'une discussion avec les Soviétiques sur le sort de la Pologne, le Général de Gaulle, bien conscient d'avoir pris une position assez aventurée, prophétisait : « l'avenir dure longtemps, tout peut arriver, même ceci qu'un acte conforme à l'honneur et à l'honnêteté apparaisse en fin de compte comme un bon placement politique ». La méthode des vertus ne serait donc pas tout à fait illusoire ni condamnée.

Quelles orientations tirer de tout cela ? De grands diplomates ont défini, dans les temps anciens, ce que devait être la diplomatie, toute d'honnêteté et de bonne foi, disaient-ils. Talleyrand l'affirmait en faisant l'éloge de Reinhard, qui avait été chargé des relations extérieures sous le Directoire. «Non, disait-il, la diplomatie n'est pas une science de ruse et de duplicité. Si la bonne foi est nécessaire, c'est surtout dans les tractations politiques, car c'est elle qui les rend solides et durables». Paul Cambon, l'un des grands diplomates du début du XX^{ème} siècle, concluait de même ses mémoires : «la diplomatie est tout simplement un art d'honnêteté».

Mais Talleyrand et Cambon vivaient, négociaient, discutaient dans un cercle international limité et relativement homogène. Talleyrand, Castlereagh, Metternich à Vienne, étaient les produits d'un XVIII^{ème} siècle européen, jouisseur certes, mais policé et modéré. Paul Cambon, ambassadeur à Londres pendant 20 ans, discutait avec des gentlemen, retors certes, mais du même monde que lui. Nous n'en sommes plus là aujourd'hui. Les interlocuteurs sont plus rudes,

les passions plus vives, les amours propres plus irréductibles, relayés par des opinions publiques, attisés par la médiatisation. Plus rudes, les interlocuteurs sont aussi plus nombreux et divers. Bien des questions diplomatiques sont discutées maintenant dans des enceintes multilatérales et mondiales, qu'il s'agisse de l'ONU, de l'OMC et de l'AIEA. La négociation doit tenir compte de particularités de tous les participants. Plus les questions se posent sur un plan planétaire, plus il est difficile de concilier toutes les particularités. Voyez ce qu'il en est pour la mise en œuvre du protocole de Kyoto sur l'environnement. La Chine et les Etats-Unis y sont toujours plus ou moins rebelles. Et pourtant, dans ces domaines, les accords et l'entente sont toujours plus urgents. Nous ne sommes donc pas à la fin de l'histoire comme l'annonçait Fukuyama ; mais il nous faut éviter ou atténuer le choc des civilisations annoncé par Huntington.

En fait, le diplomate, plus pressé que jamais de conclure des accords, doit faire face à la fois, d'une part aux passions et concupiscences humaines, dans leur sempiternel défi, qu'on dirait dérivées du péché originel, et, d'autre part, aux hétéroclites revendications des peuples, comme s'ils descendaient encore de la Tour de Babel. Il nous faut donc, toute révérence gardée, être plus précis et plus exigeants que Talleyrand et Paul Cambon.

C'est pourquoi, j'oserai formuler, en termes qui paraîtront peut être surannés, mais qui me semblent toujours chargés de sens, la conclusion que voici : le diplomate d'aujourd'hui devrait, pour mener à bien les tâches qui lui sont assignées, assurer, autant que faire se peut, la maîtrise des vertus cardinales sur les séquelles du péché originel et la babélisation persistante des cultures.

Peut-être serait-il préférable de dire, en termes plus laïcs, ce qui est conseillé de nos jours, que notre affaire n'est guère qu'un épisode du combat entre Eros et Thanatos, que Sigmund Freud a défini notamment dans son ouvrage sur le «Malaise de la civilisation» (*Unbehagen in der Kultur*) publié à Vienne en 1929. Eros figurerait l'amour qui nourrit les vertus à pratiquer et Thanatos les pulsions mortifères à maîtriser. Ainsi les diplomates seraient appelés à dissiper, pour leur part, le malaise dans la civilisation. Je ne suis pas assez savant pour apprécier si cette interprétation, qui serait fort flatteuse, est correcte. Notre président sera meilleur juge. Qu'il veuille bien me permette cependant de ne pas renoncer à ma première formule, avec ou malgré ses appels aux vertus et ses résonances bibliques. Elle situe assez clairement, me semble-t-il, les responsabilités humaines. Est c'est bien là, je crois, ce qui importe.

Je ne doute pas, au demeurant, que vous ayez mesuré, chers amis, avant même que je vous en parle, l'ampleur, la portée, les périls et, le cas échéant, les mérites de l'entreprise qui s'impose désormais aux diplomates des temps présents. Ce dont je vous remercie.