

Cahier de recherche

Quelques réflexions à propos du métier de diplomate en 2012

Christopher Malone



Laboratoire d'étude
sur les politiques publiques
et la mondialisation





Laboratoire d'étude
sur les politiques publiques
et la mondialisation

Quelques réflexions à propos du métier de diplomate en 2012

CHRISTOPHER MALONE

La mondialisation et ses diverses manifestations ont eu un effet certain, durant les dernières décennies, sur l'exercice des fonctions de diplomate. Il y a un quart de siècle, le ministère des Relations internationales du Québec dirigeait une réflexion sur l'impact des changements en cours pour les services extérieurs; il était alors apparu que l'importance accordée à ces changements ne devait pas conduire à négliger les préceptes du « métier ». Dans cet essai, l'auteur cherche à vérifier si cette conclusion tient toujours au moment où bien des gouvernements occidentaux font subir à leur diplomatie des compressions significatives et où la complexité et parfois la dangerosité du métier s'accroissent. Cette tendance doit être considérée à la lumière de l'effort soutenu de plusieurs États émergents pour se doter d'outils diplomatiques conséquents. L'auteur conclut que les diplomates d'aujourd'hui doivent intégrer nombre d'habiletés nouvelles à leur pratique, sans perdre de vue les compétences fondamentales établies depuis des siècles. Le Canada et le Québec gagneraient à tenir compte de cette réalité.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I. LE COLLOQUE DE 1986	4
II. LES SERVICES EXTÉRIEURS DU CANADA ET DU QUÉBEC EN 2012 : QUELQUES PARADOXES.....	9
III. DES REMISES EN QUESTION TOUCHANT LES PLUS GRANDS SERVICES EXTÉRIEURS	18
IV. LA DIPLOMATIE D'AUJOURD'HUI, EN OCCIDENT COMME AILLEURS	26
CONCLUSION.....	31
BIBLIOGRAPHIE	33

Introduction

Au terme de 37 ans de pratique diplomatique au service des gouvernements du Canada et du Québec, l'auteur a pris sa retraite en août 2012 tout en continuant à collaborer aux travaux du Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation (LEPPM) de l'École nationale d'administration publique (ENAP) du Québec. Depuis quelques années déjà, grâce à l'environnement accueillant du Laboratoire, il avait eu l'occasion de réfléchir aux conditions d'exercice de son métier à l'ère de la mondialisation. Il est devenu banal d'affirmer que ce vaste processus transforme nos sociétés contemporaines, *a fortiori* la nature des relations qu'elles entretiennent entre elles et la manière de les conduire. Les chercheurs et les praticiens se penchent sur des aspects nouveaux de la pratique diplomatique, par exemple la cyberdiplomatie, la diplomatie publique ou la paradiplomatie.

On lit et on entend souvent des critiques à l'égard des dimensions surannées de la diplomatie « de papa », repaire d'élites plutôt aristocratiques aux méthodes et aux goûts éloignés des mœurs et préoccupations de notre époque. La raison d'être du métier est remise en cause au moment où des trames de relations transfrontalières denses et dynamiques se tissent entre de très nombreux acteurs de nos sociétés, partout dans le monde¹. Les diplomates ne semblent pas figurer parmi les intervenants publics bénéficiant d'un large soutien chez l'électorat, comme c'est le cas pour les médecins ou les infirmières.

Il n'est pas surprenant, dès lors, que bien des gouvernements d'Occident, et parfois d'ailleurs², se permettent d'opérer des coupes importantes dans les ressources allouées à leurs appareils diplomatiques. Le Canada est dans ce cas, tout comme — dans une moindre mesure, certes — le Québec. Ottawa a ainsi expérimenté des procédures d'affectation court-circuitant les traditions du milieu, notamment le recrutement d'ambassadeurs par voie de concours s'adressant au grand public. Cela s'est produit au début du gouvernement Harper lorsqu'un concours public fut organisé pour recruter un nouvel ambassadeur à Kaboul³. À Paris et à Washington (au Quai d'Orsay et au Département d'État), le régime minceur est de rigueur depuis plusieurs années, comme dans bien d'autres capitales européennes. La diminution des crédits accordés à la diplomatie traduit une désaffection manifeste des dirigeants politiques à l'égard de l'outil diplomatique et de ses artisans.

¹ Ce qui met encore plus en relief des États emmurés, comme la Corée du Nord.

² Le Sénégal montre actuellement que cette tendance existe aussi dans certains pays en développement. Voir l'article de Nando Cabral Gomis, « Sénégal. Dakar réduit ses ambassades et consulats », dans la publication en ligne SudOnLine.Sn de Dakar du 25 juillet 2012.

³ Dont les résultats ne furent pas très probants puisqu'il semble que les premiers candidats retenus aient refusé le poste quand ils eurent pris connaissance des conditions d'exercice de leurs fonctions, selon des témoignages de diplomates recueillis par l'auteur à Ottawa à l'époque. Ce sont finalement des diplomates de carrière qui ont été affectés à ce poste difficile depuis 2003.

Ces artisans ont depuis longtemps détecté cette tendance lourde chez leurs maîtres. L'auteur, pour sa part, a commencé à s'en préoccuper il y a plus d'un quart de siècle, lorsque des changements politiques au Québec le conduisirent à s'interroger sur la pérennité de l'outil diplomatique dont l'État québécois s'était doté de fraîche date. Dans la même veine, plusieurs de ses collègues s'interrogeaient sur les facteurs qui conditionnent le développement d'un service diplomatique de haut niveau professionnel dans un monde en évolution de plus en plus rapide. Ils étaient loin d'être les seuls à se poser de telles questions; les problèmes qu'affrontait le service diplomatique canadien avait conduit, quelques années auparavant, à la création d'une commission royale d'enquête sur le service extérieur du Canada. Des chercheurs universitaires partageaient déjà à l'époque les préoccupations des praticiens.

Des échanges entre praticiens québécois et universitaires naquit l'idée d'organiser un colloque « fermé »⁴ où l'on examinerait diverses facettes des défis que devaient relever les services extérieurs des gouvernements occidentaux s'ils voulaient conserver leur pertinence aux yeux des dirigeants politiques. C'est ainsi que le Groupe d'étude, de recherche et de formation internationales (GERFI) de l'ENAP proposa au ministère des Relations internationales (MRI), de tenir, devant un public de praticiens québécois, un séminaire consacré à l'examen de ces défis, avec la participation de praticiens venant des principaux services diplomatiques occidentaux et de chercheurs universitaires. Unique à bien des égards⁵, l'événement, coordonné par le professeur Louis Sabourin de l'ENAP, s'est tenu à la Maison Montmorency, près de Québec, du 17 au 19 octobre 1986.

Dans le contexte québécois de l'époque, le séminaire permettait à ses organisateurs d'aborder des aspects qui les préoccupaient de plus en plus. Ils tentaient de répondre, pour la première fois de façon structurée, à des questions qui se posaient aussi bien à des organisations dotées d'une grande tradition, dont le « Foreign Office » ou le Quai d'Orsay, qu'à un nouveau venu sur la scène internationale comme le MRI, organe de création toute récente d'une entité non souveraine. Le simple fait que l'événement puisse être organisé de manière crédible à Québec avec un ensemble d'intervenants qualifiés soulignait *de facto* une des dimensions des transformations en cours sur la scène internationale : l'apparition de nouveaux types d'acteurs avec lesquels le droit et la pratique devaient composer⁶.

Tous les acteurs, nouveaux et anciens, devaient cependant tenir compte des profondes transformations de la scène internationale provoquées par des changements politiques, économiques, scientifiques, technologiques et démographiques d'envergure. Le rôle même

⁴ Dans la mesure où seuls seraient invités à l'événement des cadres et professionnels des ministères œuvrant dans le secteur international au gouvernement du Québec.

⁵ Depuis, le MRI n'a jamais soutenu l'organisation d'événements de réflexion de cette envergure.

⁶ Des auteurs examinaient à l'époque (outre les entités gouvernementales non souveraines) le rôle des sociétés multinationales et des organismes internationaux, entre autres des organisations non gouvernementales.

des services extérieurs⁷ et des ministères qui les encadraient était remis en question par les élites politiques et médiatiques de plusieurs pays occidentaux. Au Canada, l'empathie d'un Lester B. Pearson pour son corps administratif d'origine avait été remplacée par le mépris ostensible d'un John Diefenbaker et d'un Pierre Trudeau à l'égard des « porteurs de queue-de-pie ».

C'est en parcourant le manuel remis aux participants du colloque que l'auteur a été amené à s'interroger sur la pertinence des questions posées alors pour les praticiens de la diplomatie en 2012. Comment la fin de la guerre froide et la mondialisation qui l'a accompagnée ont-elles pu changer cette pratique? Dans quelle mesure les principaux services extérieurs ont-ils été poussés à se transformer pour relever les défis contemporains? Les conclusions formulées par les participants pourraient-elles encore s'avérer utiles aujourd'hui, dans un contexte québécois bien différent? Voilà l'origine d'un travail qui a conduit son rédacteur à s'intéresser à des pratiques et aux praticiens de l'art diplomatique, non seulement dans les grands pays d'Occident mais aussi dans des États auxquels on n'aurait certainement pas pensé il y a un quart de siècle. Les résultats de ses recherches l'ont rassuré quant à la permanence de la diplomatie comme outil de conduite des relations internationales; ils l'ont aussi quelque peu inquiété au vu des orientations que plusieurs pays retiennent pour leur service extérieur et ses agents. Bien entendu, seule l'épreuve du temps permettra de vérifier si ces inquiétudes sont justifiées⁸.

Les pages qui suivent présentent en premier lieu divers aspects du colloque de 1986 et examinent ses conclusions. Les autres sections portent sur l'évolution des services extérieurs du Canada et du Québec, et de quelques grands pays occidentaux ensuite. Enfin, la scène diplomatique contemporaine, marquée par l'irruption des diplomaties de pays émergents, est décrite à grands traits. L'auteur donne son point de vue à propos des enjeux soulevés pour le métier de diplomate par les mutations qu'il décrit, tout en insistant sur ce qui lui paraît constituer le cœur d'un métier que les gouvernements ont tout intérêt à valoriser. Le contenu de cet essai, fortement teinté par son expérience personnelle, est entièrement de sa responsabilité même s'il a pu bénéficier des critiques et des commentaires précieux de personnes œuvrant à l'ENAP et d'anciens collègues. Qu'ils soient remerciés de leur contribution⁹.

⁷ Dans ce texte, à moins d'indication contraire, la notion de « service extérieur » correspond à celle de service diplomatique au sens classique du terme, c'est-à-dire le service gouvernemental chargé de la formulation et de la mise en œuvre de la politique de relations intergouvernementales internationales d'un gouvernement.

⁸ La rédaction de ce document ayant été achevée avant l'élection du 4 septembre 2012, l'auteur n'a pu traiter des gestes posés par le nouveau gouvernement Marois. Il sera intéressant de suivre l'évolution du dossier des relations internationales, placé sous la responsabilité de Jean-François Lisée, qui hérite d'un portefeuille sensiblement renforcé par rapport à celui de M^{me} Gagnon-Tremblay puisque le commerce extérieur est de nouveau intégré au MRI, transfert souhaité par de très nombreux praticiens.

⁹ L'auteur tient à remercier tout particulièrement MM. Paul-André Comeau et François LeDuc pour leurs commentaires et suggestions.

I. Le colloque de 1986

Qu'est-ce qui explique la tenue de ce colloque?

Le tout nouveau ministère des Relations internationales, recréé à l'issue des élections de décembre 1985 remportées par le parti libéral de Robert Bourassa¹⁰, avait des raisons particulières de s'intéresser aux questions qui allaient être soulevées au colloque du GERFI. Au Québec, l'essentiel des justifications avancées pour défendre l'existence d'une action internationale, soutenue par les tenants du fédéralisme canadien aussi bien que du souverainisme, avaient trait à des considérations économiques : exporter, assurer la croissance économique par les investissements et aller recruter des immigrants investisseurs — un langage certainement au goût des étoiles du moment du Parti libéral, comme Paul Gobeil et le premier ministre lui-même.

Dans ces conditions, comment un ministère comme le MRI, qui avait un rôle institutionnel (mot utilisé par d'aucuns à l'époque pour éviter de parler d'un mandat plus « politique ») et administratif plutôt qu'économique, pouvait-il espérer se développer et servir l'État? Évoluant dans l'ombre des ministères à vocation économique, le MRI semblait promis à une existence chétive¹¹, voire à la disparition au profit d'un petit secrétariat au Conseil exécutif¹², solution prônée depuis longtemps par des cadres libéraux, dont Paul Tellier. Nombre des fonctionnaires du Ministère étaient de fait en quête d'un sens à leur travail, d'où les questions posées aux participants de l'événement¹³.

L'événement et ses conclusions

Les réponses apportées au cours des trois jours de discussions parfois intenses n'auraient pas surpris les spécialistes en relations internationales de l'époque. La très grande majorité des experts invités furent d'avis que les gouvernements contemporains avaient toujours autant besoin de services extérieurs compétents et bien pourvus en ressources humaines et financières. Et que les aptitudes, habiletés et compétences traditionnellement recherchées

¹⁰ Pour le contexte de cette élection, on peut rapidement consulter « Le Bilan du siècle », texte rédigé sous la direction du professeur Jean Herman Guay et qui contient une excellente bibliographie (<https://bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/3127.html>).

¹¹ Avec quelques dossiers vedettes tels que la tenue du Sommet francophone à Québec en 1987, cependant.

¹² Paul Tellier, futur grand mandarin fédéral, a œuvré au début de sa carrière à Québec sous le Secrétaire général du gouvernement Julien Chouinard, entre 1970 et 1972. Il soumit un rapport à M. Bourassa recommandant que les affaires intergouvernementales soient intégrées au Conseil exécutif dans un secrétariat léger. Voir Bourassa, par Michel Vastel, Éditions de l'Homme, Montréal, 1991, p. 166.

¹³ Voir le cahier spécial préparé par le GERFI pour les participants, disponible à la bibliothèque de l'ENAP : ENAP-GERFI (collectif) : Rôles et fonctions du service extérieur, ENAP, Québec, 1986, section 9, chapitre « Séminaire », pp. 1-7, plus particulièrement les pages 6 et 7.

chez les membres de ces services — connaissance des langues et territoires étrangers, talents en matière de négociation, de reportage et d'analyse politique, habiletés interpersonnelles et facilité à s'adapter à des contextes transculturels, entre autres — demeuraient toujours aussi précieuses.

Bien sûr, de nouvelles aptitudes devaient s'ajouter à ces qualités recherchées, car le métier de diplomate évoluait incontestablement. Il fallait désormais être bon gestionnaire, bon vendeur de son État, bon analyste et négociateur économique. La capacité de déployer ses compétences et habiletés sur des scènes différentes, multilatérales en premier lieu, et face à des problématiques inédites comme le développement du Sud ou l'environnement, devenait indispensable. Les canaux de communication entre États, notamment au sommet, se multipliaient. Il fallait donc être en mesure d'en assurer la coordination, de faire en sorte que l'État parle d'une seule voix. Le rôle de plus en plus important d'intervenants internationaux tels que les entreprises multinationales dans les décisions importantes de politique extérieure commençait à être reconnu. Les gouvernants auraient toujours autant besoin d'analyses, de conseils et de capacités d'exécution spécialisés et adaptés que seul un service diplomatique d'expérience pouvait fournir.

Dans ce contexte, les services extérieurs avaient tout intérêt à porter une attention particulière au recrutement de leurs agents et à leur formation professionnelle. Traditionnellement, ils recrutaient des généralistes capables de manœuvrer dans des environnements multiples¹⁴. Or, les défis cernés par les participants au colloque allaient inciter les ministères concernés à encourager les milieux universitaires à prévoir des formations spéciales pour les futurs diplomates, sur le modèle d'établissements comme la School of Foreign Service de l'Université de Georgetown (Washington, D.C.), et à créer des institutions « maison » comme l'Académie diplomatique allemande en vue de la formation permanente des personnels recrutés¹⁵. Pour une toute petite entité comme le MRI, avec très peu de traditions en formation et des ressources budgétaires limitées, le défi était de taille. Un des objectifs de l'exercice était donc de tracer des pistes permettant au Ministère d'assurer la meilleure formation possible à son personnel professionnel dans le cadre modeste qui était le sien.

Pendant le colloque, les discussions étaient soumises à la règle dite de « Chatham House »¹⁶. Des notes prises par des agents du MRI pendant les débats ont été synthétisées dans un rapport « pour usage officiel seulement », que l'ENAP a remis au Ministère. Il n'a malheureusement pas été possible de retracer ni ce rapport, ni son rédacteur final. À partir

¹⁴ C'est le cas de grands ministères comme le « Foreign Office » ou le « Quai d'Orsay ».

¹⁵ L'auteur peut témoigner que peu après la tenue du colloque, l'appui à la création de l'Institut québécois des hautes études internationales (HÉI) de l'Université Laval a été rendu possible par la teneur des échanges qui s'y sont déroulés à propos de la formation professionnelle.

¹⁶ Célèbre centre d'études britannique sur la politique étrangère et lieu de tenue de nombreux colloques « off the record ». La règle se lit en anglais comme suit : When a meeting, or part thereof, is held under the Chatham House Rule, participants are free to use the information received, but neither the identity nor the affiliation of the speaker(s), nor that of any other participant, may be revealed. On peut consulter le site Web de Chatham House à ce sujet.

de discussions avec des participants à la rencontre, fonctionnaires au MRI et au Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, ainsi que des souvenirs de l'auteur¹⁷, il est toutefois possible de faire ressortir les trois conclusions suivantes :

- En 1986, plusieurs facteurs expliquaient le sentiment des agents des ministères des Affaires étrangères (MAÉ) selon lequel leur employeur était en crise et à la recherche d'une nouvelle vocation, dont l'élargissement considérable des champs faisant désormais l'objet de relations entre États, le rétrécissement des distances et du temps de transmission des données, l'explosion des télécommunications et le rôle accru du chef de l'exécutif dans la gestion et la mise en œuvre de la politique étrangère, le rôle grandissant de nombreux intervenants non gouvernementaux sur le plan international, de même que le poids croissant des ministères de la défense et de ceux chargés des questions de sécurité interne et externe.
- Des considérations propres aux MAÉ furent aussi signalées, intensifiant encore le sentiment de crise et de désorientation parmi les agents : abandon de la diplomatie conventionnelle¹⁸ en faveur de sommets et de contacts directs entre dirigeants politiques, influence accrue de l'opinion publique dans la formulation des objectifs de la politique étrangère, inadéquation entre les plans de carrière diplomatique traditionnels et les aspirations et besoins des jeunes et moins jeunes, difficultés d'exercice du métier dans des environnements hostiles de nombreuses régions du monde. Ces considérations engendraient chez les diplomates une insatisfaction à l'égard du métier qu'on leur demandait de pratiquer, des conditions de travail qui étaient les leurs et, enfin, de l'incompréhension des problèmes qu'ils vivaient, de la part des non-diplomates. La gravité de la crise avait obligé de nombreux gouvernements occidentaux à se pencher de manière systématique sur ces problèmes. La mise sur pied d'une commission royale d'enquête par un gouvernement Trudeau en fin de parcours, initiative mentionnée précédemment, doit être perçue dans ce contexte¹⁹.
- Un large consensus se dégagait entre les participants : le métier de diplomate et les ministères des Affaires étrangères avaient toujours leur raison d'être. Un effort important d'adaptation était cependant requis de la part des intéressés en vue de s'ajuster aux nouvelles réalités, dont l'impact irait d'ailleurs en se renforçant. La très grande majorité des participants au colloque étaient des praticiens de la diplomatie ou des théoriciens proches d'eux, tel le professeur Marcel Merle. Cela explique peut-être qu'au chapitre des conclusions, l'exercice n'ait pas débouché sur des constats

¹⁷ Dont l'équipe au MRI co-organisa l'événement avec les collaborateurs du professeur Sabourin.

¹⁸ Telle que présentée dans des textes comme le célèbre ouvrage d'Harold Nicholson sur la diplomatie : *Diplomacy*, 3^e édition, Institute for the Study of Diplomacy (Université de Georgetown), 1988, 151 p.

¹⁹ Présidée par l'ambassadrice Pamela McDougall et d'ailleurs connue sous le nom de sa présidente, elle est décrite sur le site Web des Archives nationales du Canada (PDF, 16,1 Mo). M^{me} McDougall présenta son rapport en 1983 : Commission royale d'enquête sur la situation dans le service extérieur.

très innovateurs ou des visions d'avenir radicalement différentes par rapport à ce que l'on vivait à cette époque. Certes, on mit en valeur des expériences menées par des pays comme la Suède²⁰ en matière de représentation non résidente. Certains prédirent des bouleversements attribuables à ce que l'on désignait alors sous les vocables de télématique et d'informatisation. D'autres enfin soulignèrent l'importance croissante des enceintes multilatérales et de la diplomatie axée autour de la solution de problèmes d'envergure mondiale.

On ne peut affirmer que le colloque donna lieu à des percées conceptuelles significatives. Avec le recul que permet un quart de siècle, il n'y a pas lieu de s'en étonner. On était certes à la veille de changements majeurs du système international, mais leurs contours étaient encore flous. Même si Gorbatchev forçait le rythme du changement en URSS, nul ne prédisait en 1986 que le mur de Berlin tomberait dans peu de temps. La guerre froide semblait figer la scène internationale²¹. Les premiers ordinateurs « PC » faisaient tout juste leur apparition et Internet était encore régi par la DARPA²². Le Sommet de Rio et ses suites, l'avènement des pays émergents sur la scène internationale ainsi que les transformations économiques et sociales profondes que la mondialisation allait engendrer étaient des phénomènes qu'on ne pouvait qu'entrevoir en 1986, alors que l'avenir prédit par des écrivains comme Alvin Toffler semblait devoir se matérialiser dans une société des loisirs qui ne vit jamais le jour.

Si les participants projetaient donc dans l'avenir un profil de MAÉ relativement proche de celui qu'ils connaissaient, le type d'experts qui avaient été invités expliquait aussi pour une bonne part la prudence de leurs prévisions²³. On peut faire remarquer à cet égard que le champ des choix possibles était relativement limité au départ, le bassin des praticiens et chercheurs intéressés aux modalités de fonctionnement et à l'avenir des ministères de ce type étant alors assez restreint²⁴. Une revue sommaire des publications en quelques langues (français, anglais, allemand) réalisée au début de 2012 tend à indiquer que la situation a changé, en partie à cause de la prolifération d'organisations consacrées à l'étude de ces questions et au nombre de plus en plus élevé d'acteurs sur la scène internationale²⁵. Des ministères de toutes les régions du monde disposent eux-mêmes d'instituts ou d'unités de

²⁰ La Suède fut le premier pays à expérimenter de manière soutenue le système de représentation par accréditation multiple, depuis le siège à Stockholm, auprès de plusieurs pays d'une région (notamment en Afrique), conférée au directeur responsable de cette région au MAÉ.

²¹ Souvenons-nous des moments de grande tension Est-Ouest, comme la crise provoquée par la destruction de l'avion de Korean Airlines (vol 011), qui marquèrent cette période.

²² Defense Advanced Research Projects Agency, service spécialisé du Pentagone en matière de recherche de pointe.

²³ Le choix des participants avait été réalisé conjointement par le GERFI et l'ENAP. L'auteur ayant assumé un rôle dans ces choix, il peut témoigner du conservatisme qui le caractérisait.

²⁴ Voir tout de même la bibliographie assez fournie du guide du colloque, op. cit., section 10.

²⁵ Dans son « cahier de recherche » publié en avril 2011 par le LEPPM (ENAP) et intitulé Les entités non souveraines sur la scène internationale (41 p.), l'auteur a relevé quantité d'études sur l'activité internationale des ces entités.

recherche et de formation, mais leurs publications traitant de questions professionnelles semblent surtout destinées à la consommation interne.

En tout état de cause, il paraît incontestable que les évolutions auxquelles certains pouvaient faire allusion à la Maison Montmorency en 1986 se sont accélérées; d'autres mutations profondes sont apparues. La pratique du métier conserve-t-elle encore toute sa pertinence en 2012, d'abord au Québec et au Canada, mais aussi à l'échelle mondiale? A-t-on correctement identifié les facteurs qui font que le métier de diplomate s'exerce de manière efficace? Les pouvoirs publics ont-ils conscience de ces facteurs?

II. Les services extérieurs du Canada et du Québec en 2012 : quelques paradoxes

Pour l'observateur de la scène politique canadienne des dernières années, le sort réservé par les gouvernements successifs au service diplomatique a de quoi étonner, à première vue. En cette époque de mondialisation, de dépendance croissante de l'économie canadienne à l'égard des échanges internationaux ainsi que d'implication du Canada dans des conflits un peu partout dans le monde, à commencer par la crise afghane, les gouvernements Chrétien, Martin et Harper ont fait subir à l'appareil diplomatique une cure d'austérité sans précédent. Lorsque l'auteur donnait le cours « Gestion de la politique extérieure du Québec et du Canada » à l'ENAP en 2006, il avait calculé, en s'appuyant sur les comptes publics du Canada et des rapports de gestion annuels du ministère des Affaires étrangères, que les compressions budgétaires annuelles, en termes réels, atteignaient 100 millions \$ sous les gouvernements libéraux et conservateurs, à partir d'un budget de l'ordre de 3,4 milliards \$ en 1997. Cette tendance lourde semble s'être maintenue, selon les données disponibles sur le site Web du Conseil du Trésor fédéral.

Le cas québécois

Ce n'est pas du côté du gouvernement du Québec, qui dès l'origine a doté son ministère des Relations internationales de ressources modestes²⁶, que l'observateur trouvera des éléments de consolation. Le budget du MRI a évidemment varié au cours des trente dernières années, souvent en fonction de l'étendue du mandat qui lui était imparti. Il atteint son maximum quand on y intégra les secteurs du commerce extérieur et de l'immigration, en 1994. Depuis le retour au mandat restreint du Ministère, lors de la nomination de Sylvain Simard²⁷ en 1996, son budget peine à dépasser les 100 millions \$²⁸, et ce, malgré l'obtention de crédits supplémentaires lors de l'adoption de nouvelles politiques ministérielles ou de la

²⁶ Les premiers budgets dépassaient à peine les six chiffres. Il faut tout de même relativiser cette affirmation en comparant le budget du MRI à celui d'autres entités à compétence législative non souveraines. Le budget du MRI pourrait alors sembler mirifique.

²⁷ Mandat essentiellement politique et administratif : formulation et mise en œuvre des politiques (le commerce extérieur relevant d'un autre ministère), conduite des relations intergouvernementales internationales et gestion du réseau de représentations et des autres outils « diplomatiques » du gouvernement. On notera que le ministre Bernard Landry, premier titulaire du portefeuille du Commerce extérieur, a tenu à conserver cette attribution lorsqu'il fut nommé en 1996 ministre de l'Industrie et du Commerce.

²⁸ Dans son volume sur la pratique des relations internationales du Québec, François LeDuc signale comme source de référence pour les budgets du MRI le mémoire de Michel Brunet, « Chronologie 1967-2007 », Ministère des Relations internationales, Québec, 2008, 61 p.

création, par le gouvernement, de nouvelles représentations à l'étranger. En chiffres réels, le budget s'établit actuellement à environ 0,015 %²⁹ du budget gouvernemental.

Cette stagnation se perpétue alors même que le MRI n'a pas connu de compressions brutales comme celles effectuées par Lucien Bouchard en 1996, lorsque de nombreuses représentations à l'étranger furent fermées en l'espace de quelques semaines. Le gel du budget et les politiques gouvernementales de non-remplacement partiel d'employés partant à la retraite ont eu un effet débilisant sur les ressources propres du Ministère³⁰. Une des manifestations les plus visibles de ce processus de longue haleine a été la fusion d'unités « géographiques » du Ministère — son cœur opérationnel — en 2010 et l'attribution à une unité sectorielle de fonctions « géographiques »³¹. Il est frappant de constater qu'alors que les instances administratives du MRI et le service du Protocole furent peu ou pas touchés par ces compressions structurelles, des cadres de niveau III ou IV³² se voyaient nommés responsables d'unités dont les compétences chevauchaient trois continents³³.

Toutes proportions gardées, si l'ampleur des coupes opérées par les instances fédérales dans les ressources du MAÉCI dépasse sensiblement celles subies par le MRI, c'est sans doute que le rapport coût/bénéfice du fonctionnement du MAÉCI semblait nettement moins bon aux dirigeants politiques d'Ottawa que celui du MRI aux autorités québécoises. Contrairement à Lucien Bouchard avant lui, le premier ministre Charest ne situait pas son action internationale dans l'optique d'une éventuelle accession à l'indépendance ou d'une recherche de plus grande autonomie³⁴, mais tous deux lui attribuaient une place dans la mise en œuvre des politiques gouvernementales. Les coupes effectuées par M. Bouchard ont généralement été mal perçues par les élites québécoises dans les médias, l'enseignement et la recherche. Il en coûtera relativement peu à son successeur libéral de leur donner satisfaction sur ce plan. Comme de nombreux commentateurs l'ont noté, le premier ministre Charest aimait les activités internationales, lesquelles sont facilitées par les opérations de protocole et de logistique fournies par le MRI.

²⁹ Consulter à ce sujet les rapports de gestion successifs du Ministère depuis 2003, notamment celui de 2011 : Rapport annuel de gestion 2010-2011, Ministère des Relations internationales, Québec, 2011, 64 p. Et avant 2003, les budgets sont indiqués dans les Rapports annuels du Ministère déposés à l'Assemblée nationale.

³⁰ Ces compressions peuvent être masquées par divers transferts en provenance d'autres ministères pour financer leurs projets de présence au sein du réseau. Les bureaux commerciaux ouverts à Mumbay et Sao Paulo représentent des opérations de ce type, essentiellement financées par le budget du ministère du Développement économique (MDÉIE).

³¹ Ainsi, l'unité responsable de la solidarité internationale (surtout les rapports avec les ONG québécoises) devenait responsable des relations intergouvernementales avec Haïti.

³² Dans le système québécois, des cadres de niveau intermédiaire ou « junior ».

³³ Voir à ce sujet les organigrammes ministériels successifs entre 2010 et 2012 dans les rapports de gestion.

³⁴ Pour avoir une bonne idée de l'approche du premier ministre Charest et du rôle qu'il attribuait aux relations internationales dans sa politique d'ensemble, lire l'article de la Presse canadienne reproduit le 1^{er} septembre 2011 dans Le Soleil de Québec, en page 12 : « La souveraineté n'aiderait pas les affaires à l'étranger, selon Charest ».

À Ottawa

À Ottawa, la situation est plus complexe, et depuis longtemps. McKenzie King se méfiait constamment du coût prévu ou réel d'une présence internationale du Dominion³⁵ pour un pays où la diplomatie pouvait paraître comme une pratique réservée aux élites aristocratiques européennes³⁶.

D'autant plus qu'une partie non négligeable de la population, les Canadiens-français, avait de la difficulté à se réconcilier avec le type d'engagements internationaux auxquels le Canada était amené à souscrire à cause des liens avec l'Empire et le Commonwealth. Pendant les années 1920 et 1930³⁷, King pratiqua donc une politique étrangère faite d'isolationnisme quant aux objectifs et de frugalité extrême quant aux moyens. Il fallut attendre la Seconde Guerre mondiale et le catapultage du Canada au rang de quatrième puissance militaire au monde pour que les objectifs se modifient et les moyens se décuplent³⁸. De boulets qu'ils étaient, la diplomatie et ceux qui la pratiquaient devinrent des atouts pour le gouvernement, et tous les Canadiens pouvaient en tirer une légitime fierté. L'attribution du prix Nobel de la Paix à Lester B. Pearson en 1957 représenta sans doute le point culminant de cette période bénie pour les diplomates canadiens.

Cependant, l'élection du Parti conservateur en 1957 permit rapidement de constater qu'une partie des Canadiens ne se reconnaissaient pas dans l'action internationale de leur pays, notamment en matière d'objectifs et encore moins de moyens. Les diplomates canadiens étaient perçus comme des snobs éloignés des valeurs de frugalité et de modestie propres aux colons hardis de l'Ouest et des tenants du torysme traditionnel cher à la petite bourgeoisie de l'Ontario. Le Secrétariat d'État aux Affaires extérieures³⁹, peuplé aux yeux du premier ministre Diefenbaker de partisans du Parti libéral, en fit rapidement les frais sous forme de coupes budgétaires⁴⁰ et d'un premier programme assez draconien de compression

³⁵ Voir dans les mémoires de diplomates de l'époque, tel M. Charles Ritchie – auteur d'une autobiographie remarquable en quatre volumes, dont le plus connu est *The Siren Years*, et qui fut récipiendaire en 1974 du prix du Gouverneur général —, le grand régime minceur imposé par McKenzie King, ministre en titre des Affaires étrangères, aux premiers diplomates en poste dans des villes comme Genève (McClelland & Stewart, Toronto, 2001, 256 p.). Voir aussi le propre journal de M. Ritchie, édité par Jack Pickersgill, où il se plaint à de nombreuses reprises d'avoir à gérer ce tout petit ministère : *The Mackenzie King Record* (Volume 1) 1939-1945, Toronto, University of Toronto Press, 1960, 726 p.

³⁶ On trouve encore des relents de ce puritanisme dans l'abondante couverture, par les médias populaires, des coûts des opérations diplomatiques québécoises et canadiennes à l'étranger. Voir l'article de Taieb Moalla dans le *Journal de Québec* du 29 avril 2012, « Délégations générales du Québec — Dépenses coûteuses pour l'État ». Autre exemple virulent dans le journal de l'élite canadienne de langue anglaise, *The Globe and Mail* : « Cut those shameless perks of international diplomacy », par Thomas Kwasi Tieku, dans le numéro du 1^{er} mai 2012.

³⁷ Alors même que le Canada faisait ses premiers pas autonomes sur le plan international, à la Conférence de Versailles et à Washington.

³⁸ À titre d'exemple, les forces armées passèrent de 10 000 hommes en 1939 à plus de 1 000 000 en 1945.

³⁹ Nom du ministère des Affaires étrangères jusqu'au gouvernement de Jean Chrétien. Ainsi nommé pour ne pas heurter, sous Wilfrid Laurier, les partisans du lien impérial avec Londres.

⁴⁰ Il est vrai que le dollar canadien était en mauvais état.

d'effectifs⁴¹. Dans ces conditions, il ne faut pas se surprendre que les relations du Canada avec ses partenaires les plus importants⁴² se soient dégradées rapidement et que le président Kennedy ait fait intervenir le commandant des forces alliées en Europe (le général Norstad) directement dans la campagne électorale canadienne de 1962 pour faire battre Diefenbaker.

On aurait pu penser que les années des gouvernements Pearson et Mulroney, suivies d'un autre long règne libéral jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Stephen Harper en 2006 et au cours duquel la diplomatie canadienne s'illustra dans plusieurs dossiers internationaux de grande envergure, auraient modifié les perceptions de certains élus et de la population dans l'Ouest canadien. Le Canada, tout en intégrant son économie au grand marché nord-américain grâce à l'Accord de libre-échange avec les États-Unis et le Mexique, parvint à se projeter sur la scène internationale comme un État progressiste, très engagé dans le développement des relations Nord-Sud et ouvert aux grands dialogues multinationaux. Grâce à la stature acquise à l'issue de la dernière guerre mondiale, Ottawa devint membre du G7 en plus d'animer les Sommets de la Francophonie et du Commonwealth. Il fit preuve de beaucoup de dynamisme sur la scène multilatérale, lieu de prédilection de la diplomatie canadienne. On pouvait globalement avoir l'impression que le Canada s'était converti aux vertus d'une diplomatie dotée des moyens dont elle avait besoin, à l'époque de la mondialisation triomphante.

Or, il n'en était rien, ou si peu. À partir du début des années 1990, sous le poids d'une très importante dette publique, taraudé par les effets des discours thatchériens et monétaristes sur le rôle de l'État dans les sociétés dites « postmodernes »⁴³, et devant des défis intérieurs considérables, Ottawa décida de revoir la nature et la place de son secteur public. Il s'ensuivit une révision des programmes publics qui lui valut beaucoup de louanges à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et lors des rencontres de Davos mais qui fit des victimes au Canada. Un des outils centraux de la politique étrangère canadienne, les forces militaires, subissait déjà des compressions majeures depuis l'époque de Trudeau, à un point tel qu'il ne fut matériellement plus possible pour le Canada d'assumer un rôle de premier plan dans les opérations de maintien de la paix onusiennes à partir du milieu des années 1990. La participation à ces opérations avait constitué l'une des « marques de commerce » de la diplomatie pearsonienne. Trudeau, qui avait lancé une des premières séries de compressions de l'appareil militaire canadien, les avait « compensées » en augmentant de manière très sensible le budget d'aide au développement, voulant ainsi concrétiser le virage vers le Sud qu'il cherchait à imprimer à la diplomatie canadienne.

⁴¹ Pour certaines catégories d'agents en poste à l'étranger, ces coupes atteignirent 25 %. Voir l'ouvrage de Peter Newman, *Renegade in Power*, éditions Mass Market Paperbacks (McClelland & Stewart), Toronto, 1989, 535 p.

⁴² Surtout les États-Unis (la crise des têtes nucléaires et NORAD) et la Grande-Bretagne (nombreux dossiers comme le rôle économique du Commonwealth). La leçon qu'Ottawa et les stratèges conservateurs auraient pu tirer de cette période difficile, c'est qu'on ne démantèle pas impunément ses outils diplomatiques tout en changeant d'orientation politique.

⁴³ Puisque selon l'historien Francis Fukuyama, dans *La Fin de l'histoire et le dernier homme* (Paris, Flammarion, 1992, 452 p.), l'histoire se serait arrêtée avec la chute du mur de Berlin. En toute justice, il faut noter que Fukuyama a nié avoir proclamé littéralement la fin de l'histoire.

La vétusté généralisée de l'équipement mit même en péril des mandats internes de base des militaires, dont le sauvetage en mer, les hélicoptères Sea King dépassant les trente ans d'âge. Quant à la présence militaire canadienne en Europe, une carte importante d'Ottawa dans ses relations avec ses nombreux partenaires de ce continent, elle disparut purement et simplement avec le retrait des forces canadiennes de l'ex-Yougoslavie. Seul le conflit afghan mobilisa les forces canadiennes, sans doute pour ne pas trop déplaire à Washington après le refus du gouvernement Chrétien de s'engager dans le borbier irakien.

On ne peut manquer de constater le peu de débats publics suscités par les coupes, parfois majeures, opérées partout dans l'appareil diplomatique canadien au sens large du terme, y compris dans les programmes d'aide au développement. Même si le ministère des Affaires étrangères se vit confier tout un ensemble de mandats à l'échelle mondiale par les gouvernements Chrétien et Martin, le budget du MAÉCI fut inexorablement réduit de 100 millions \$ par année, soit une baisse répétée oscillant entre 3 % et 4 %. Enseignant, comme il l'a déjà mentionné, la gestion de la politique étrangère du Canada pendant ces années, l'auteur eut le plus grand mal à trouver trace écrite de ces compressions en dehors des volumes opaques des comptes publics; les médias les ignorèrent, à l'exception de quelques journaux parmi lesquels le *Globe & Mail* de Toronto.

Le coût politique de telles coupes, dont l'impact direct n'était ressenti que par un nombre très limité d'électeurs, ne pouvait que séduire les technocrates zélés du Conseil du Trésor en quête d'efficacités et de diminution de la taille de l'État. La diplomatie canadienne à l'étranger eut même à subir le contrecoup de mesures conçues dans un contexte strictement interne, par exemple l'obligation de divulguer les noms des bénéficiaires de fonds publics. Ainsi, à partir du gouvernement Martin, instruction fut donnée au MAÉCI de rendre disponible la liste de tous les invités à des réceptions diplomatiques canadiennes à l'étranger. Inutile de préciser que, dans nombre de pays, cette directive fut rapidement connue, avec pour effet de vider les salons des résidences des chefs de mission canadiens⁴⁴.

Au delà des cas anecdotiques du genre, le fait est qu'après deux ou trois ans de compressions, le « gras » était disparu. Il a bien fallu procéder, au siège et à l'étranger, à des coupes dont les observateurs avertis se rendirent assez rapidement compte. Quelques secteurs de l'appareil de politique étrangère ont pu encaisser des baisses de budget pendant assez longtemps, notamment les programmes bilatéraux de l'ACDI (Agence canadienne de développement international)⁴⁵. Le financement de la représentation à l'étranger, dont le coût était au moins partiellement fonction de la valeur du dollar canadien, assez bas par rapport

⁴⁴ L'auteur a pu prendre connaissance personnellement de l'impact de cette mesure dans des capitales comme New Delhi. Un compromis fut finalement trouvé : les listes d'invités, rendues publiques en vertu des lois sur l'accès à l'information, ne comprendraient que les noms des invités canadiens.

⁴⁵ À notre connaissance, il reste à écrire l'analyse sans complaisance que mérite l'ACDI, dont l'inefficacité sur le terrain paraît tout à fait incontestable, du moins aux yeux de l'auteur. Une étude détaillée des programmes d'aide bilatéraux dans des pays comme Haïti et le Sénégal, ou ce modèle de démocratie qu'était censé être le Mali, ouvrirait bien des yeux.

au dollar américain et aux devises européennes pendant presque toute cette période⁴⁶, contraignit le MAÉCI à des choix difficiles sans que ces choix ne provoquent de débats politiques. Ainsi, la décision de réduire fortement le nombre de diplomates canadiens à l'étranger au profit d'employés recrutés localement ne pouvait qu'avoir un impact important sur les objectifs assignés aux postes et sur le rendement. La volonté de maintenir une forte présence canadienne dans plusieurs dossiers multilatéraux⁴⁷, tels que l'environnement et le désarmement — entre autres, le dossier des mines antipersonnel —, exigeait un effort considérable de la part du MAÉCI, confronté à des moyens sans cesse en réduction.

Peu à peu cependant, la réalité des moyens finit par s'imposer. Le premier ministre Chrétien accepta de se satisfaire d'un rôle mondial en apparence très nettement diminué par rapport à celui assumé par Trudeau, par exemple. L'idée que le Canada régressait en tant que puissance mondiale, figurant avec difficulté au sein du G8, devint une « évidence »⁴⁸. Paul Martin, en tant que ministre des Finances, avait acquis une stature mondiale dans les milieux financiers multilatéraux, au FMI (Fonds monétaire international) notamment. Son passage au poste de Premier ministre ne modifia cependant en rien la tendance lourde du déclin des moyens accordés à la diplomatie, sans que l'on modifie ostensiblement les objectifs de la politique.

Il en sera tout autrement, en matière d'objectifs, avec le Parti conservateur de Stephen Harper. Le nouveau premier ministre avait une vision claire des intérêts globaux d'un Canada qui, dans un monde dominé pour l'essentiel par des rapports de force et des échanges économiques, comptait peu d'amis véritables. Il en a deux, selon lui : les États-Unis et Israël⁴⁹. Accordant une importance secondaire aux démarches diplomatiques au cours de ses premières années au pouvoir, M. Harper, persuadé que Washington ne le prendrait au sérieux que s'il accroissait fortement les investissements dans l'appareil militaire canadien, consentit à une augmentation sensible du budget du ministère de la Défense nationale. Ce choix s'accompagna d'un vigoureux engagement en Afghanistan, qui suivait l'acceptation par Paul Martin d'un rôle de premier plan du contingent canadien au sein des forces alliées (FIAS-ISAF) dans la très difficile province de Kandahar.

Dans la perspective de Stephen Harper⁵⁰, la relation du Canada avec le reste du monde est surtout d'ordre économique : la prospérité canadienne étant avant tout une résultante de la vigueur de ses échanges internationaux, le principal mandat des diplomates canadiens est à ses yeux, de travailler à l'ouverture des marchés étrangers, d'abord en Amérique latine,

⁴⁶ Au moins jusqu'à 2000/2001 environ.

⁴⁷ Sous les gouvernements Chrétien et Martin.

⁴⁸ Ainsi, l'auteur reçut à plusieurs reprises des commentaires de diplomates espagnols avançant que leur pays avait dépassé le Canada sur le plan de la puissance économique et que Madrid avait désormais droit au siège canadien dans ce groupe.

⁴⁹ Les liens avec la Couronne britannique figurant bien entendu à part dans ce tableau quelque peu désolant.

⁵⁰ Pour avoir un aperçu écrit par un journaliste sympathique à l'égard de M. Harper, voir « Reinventing Canada: Stephen Harper's Conservative Revolution », par Jordan Michael Smith, dans *World Politics*, livraison de mai-juin 2012, Washington (D.C.), www.worldaffairsjournal.org/

ensuite en Europe et dans les pays émergents. Les maladresses diplomatiques initiales d'un premier ministre peu soucieux des nuances et des convenances du métier l'éloignèrent rapidement de la Chine. Au bout de trois ou quatre ans, toutefois, la réalité des chiffres le força à courtiser la Chine, qui le fit attendre avant de céder à l'appât que représentait l'accès aux ressources naturelles canadiennes, notamment le pétrole. Dans la mesure où les autres intérêts canadiens prenaient désormais une place secondaire pour M. Harper⁵¹, les coupes se poursuivirent, quoique ralenties parfois du fait que le gouvernement, jusqu'en 2011, était minoritaire. Cette situation limitait entre autres sa marge de manœuvre quant à une réorientation des politiques d'aide au développement, l'opposition attachant beaucoup d'importance à la présence canadienne dans ce secteur.

La victoire de 2011 permit enfin à M. Harper d'opérer les changements voulus à l'ACDI, avec des réductions particulièrement importantes dans certains programmes (tel celui destiné à l'Afrique subsaharienne, pour lequel il ne se sentait pas d'affinités). Le personnel diplomatique canadien, déjà soumis à rude épreuve depuis plusieurs années, apprit au début de 2012 que son régime d'emploi serait encore appauvri⁵². L'abolition de postes diplomatiques, en Afrique francophone, fut annoncée et mise en œuvre dans des pays que les observateurs jugeaient pourtant « méritants », comme le Burkina Faso⁵³.

Certains résultats de ces réorientations sont clairement observables. La défaite de la campagne canadienne pour l'obtention d'un siège au Conseil de sécurité de l'ONU (Organisation des nations unies), en 2011, fut attribuée à juste titre aux choix politiques de Stephen Harper. La forte réduction des moyens diplomatiques et la vision largement mercantile de l'action internationale du Canada, à l'exception de la fidélité absolue à l'Israël de Netanyahu et de la prudence à l'égard de Washington, ne pouvaient manquer de diminuer l'influence canadienne. Or, celle-ci dépend en partie de la perception des pays étrangers quant au potentiel d'action du Canada mais aussi de la réalité des moyens disponibles⁵⁴. Si le Canada ne dispose plus désormais que d'un seul diplomate par poste dans plusieurs pays, sa capacité d'influer sur la perception qu'ont ces pays de leurs intérêts à l'égard du Canada sera forcément réduite. D'autant plus que l'expérience démontre que la très grande majorité des pays entendent « jouer » selon les règles diplomatiques classiques, comme nous le verrons plus loin. Si l'on ne dispose plus des moyens permettant de bonifier les outils disponibles, telle la représentation (qui comprend l'*hospitality*, selon la terminologie de la diplomatie fédérale), on en subit les conséquences.

⁵¹ La place du premier ministre dans la définition de la politique étrangère canadienne est encore plus marquée que sous ses prédécesseurs libéraux, le ministre des Affaires étrangères étant un simple porte-parole de cette politique.

⁵² Voir l'article de Embassy, « Reports highlights DFAIT budget concerns », dans le numéro du 11 septembre 2010. Cet article est particulièrement intéressant car il permet de constater les effets significatifs des coupes déjà opérées au sein de plusieurs missions à l'étranger.

⁵³ L'ambassadrice du Burkina, Juliette Bonkouno, peu avant son retour au pays, fit circuler à Ottawa un texte assez pathétique destiné au gouvernement canadien et intitulé « Nous n'avons pas mérité cela », que l'auteur a pu consulter au moment de l'annonce des coupes (2011).

⁵⁴ Selon Embassy, 35 postes de conseiller commercial seraient éliminés au cours des prochains mois. Voir embassymag.ca, 18 avril 2012.

Une période austère à Québec aussi

C'est une leçon que le Québec paraît avoir partiellement saisie. Après avoir « sabré » brutalement dans sa représentation à l'étranger, avec des répercussions immédiates sur ses relations avec les pays où il fermait une mission⁵⁵, on comprit qu'aux yeux de beaucoup d'intervenants, l'existence de ce réseau symbolisait la volonté du Québec d'agir sur la scène internationale. L'outil est donc d'un maniement beaucoup plus délicat que d'autres, moins chargés de symbolisme; les effectifs au siège en sont un exemple. Le Ministère continue de pratiquer un programme de formation assez dynamique à l'intention de ses effectifs, sans disposer d'institut de formation comme Ottawa ou d'autres capitales. Il faut souligner tout particulièrement l'effort que représentent la préparation, la publication et la diffusion, au sein et à l'extérieur du Ministère, de l'outil remarquable que constitue le *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*⁵⁶. Le premier ministre Charest pratiquait en apparence une politique extérieure largement consensuelle, incitant d'autant moins l'opposition à poser des questions quant au déploiement ou non des moyens car elle paraissait largement d'accord avec les fins de la politique⁵⁷.

Le fait que le gouvernement fédéral, surtout à partir de l'arrivée au pouvoir de M. Harper, choisisse de ne pas contester cette action, voire même de s'y associer à l'occasion dans le cadre de la Francophonie (ex. : Sommet de Québec en 2008), contribue aussi au caractère consensuel de la politique du gouvernement à Québec; le débat sur les moyens est pratiquement inexistant. Il existe des zones conflictuelles avec Ottawa, dont la politique environnementale et l'adhésion au Protocole de Kyoto, et aussi avec l'opposition dans des dossiers complexes comme celui de l'accord économique élargi avec l'Union européenne, mais ces difficultés semblaient jusqu'ici avoir relativement peu d'écho dans le public⁵⁸.

Il est vrai par ailleurs que le MRI s'est vu assigner très peu de vrais défis lors du passage au pouvoir de M. Charest, si ce n'est la tenue d'un sommet francophone à Québec en 2008, événement pour lequel il a reçu des moyens significatifs, mais circonscrits dans le temps. Des dossiers de politique extérieure majeurs tels que les négociations avec l'Union européenne (UE) sont d'abord attribués à d'autres ministères, tandis que des personnalités extérieures au MRI se voient confier la responsabilité d'importantes négociations, par

⁵⁵ L'auteur a été témoin de l'effet direct de ces fermetures en Italie et en Allemagne en termes d'accès aux décideurs, par exemple. Ces fermetures ont un impact même à Washington, ce dont l'auteur se rendit compte lorsqu'il demanda d'effectuer un stage très ciblé sur la formation des cadres au « State Department ». Il se vit répondre par un diplomate américain que le Québec ayant clairement renoncé à jouer sérieusement sur la scène internationale, l'utilité du stage demandé lui paraissait nulle.

⁵⁶ François LeDuc : *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*, 2^e édition revue et augmentée, Québec, 2009, 600 p. On notera que nombre d'éléments de ce Guide ont été indispensables pour la rédaction du présent texte. L'auteur en est redevable au rédacteur du Guide, François LeDuc.

⁵⁶ Le déroulement des débats en commission parlementaire, lors de l'adoption des crédits du MRI, en témoigne largement.

⁵⁸ Le Parti québécois a posé des questions en commission parlementaire lors des passages de P.-M. Johnson, en 2011, à propos du droit à l'exemption culturelle et des achats publics. Voir le cahier de recherche de l'auteur traitant de ce projet d'accord, Les négociations Canada-Union européenne en vue de la conclusion d'un nouvel accord économique : une démarche difficile, LEPPM-ENAP, Québec, 2011, 35 p.

exemple Pierre-Marc Johnson, coordonateur de l'implication du Québec dans les négociations Canada-UE, ou Gil Rémillard, coordonnateur des négociations avec la France dans le dossier de la reconnaissance des qualifications professionnelles⁵⁹. La direction même du Ministère et les postes requérant un haut niveau d'expertise diplomatique (comme celui de chef du Protocole) allaient à des fonctionnaires dénués d'expérience internationale.

On peut en conclure que le premier ministre québécois, à l'instar de son collègue fédéral, croyait que la conduite des relations internationales relevait d'abord de sa responsabilité personnelle. Quant au reste, la compétence professionnelle de ses agents permanents lui importait peu pourvu qu'ils soient capables de lui assurer le soutien logistique dont il estimait avoir besoin lors de déplacements à l'étranger et de cérémonies protocolaires au Québec⁶⁰.

⁵⁹ Le premier ministre préférait confier les mandats spéciaux en matière de politique étrangère à des personnes extérieures à l'administration, allant dans le sens du « outsourcing » très répandu dans d'autres ministères, comme celui des Transports.

⁶⁰ Reste à voir maintenant, au moment où l'auteur termine cet essai, comment le nouveau gouvernement Marois et le ministre Lisée vont aborder cette question.

III. Des remises en question touchant les plus grands services extérieurs

Le Canada et le Québec ne sont pas les seuls à avoir soumis leur appareil diplomatique à des remises en question et à des compressions. Certes, des facteurs historiques particuliers expliquent nombre de gestes posés par les gouvernements canadien et québécois. Mais l’empreinte de plus en plus marquée de la mondialisation, le poids de l’idéologie thatchérienne, relayée par les reaganiens aux États-Unis, les contraintes budgétaires et le peu de soutien accordé aux diplomates dans l’opinion publique⁶¹ ont contribué à créer un peu partout en Occident des situations où les ministères des affaires étrangères n’ont pas la faveur des gouvernants lors de la prise de décisions budgétaires.

Le Royaume-Uni

Dans certains pays, dont la Grande-Bretagne au premier rang, la remise en cause des mandats et du fonctionnement du service étranger a pris depuis un bon moment une tournure active⁶². De nombreux critiques ont fait valoir que ce ministère (le Foreign and Commonwealth Office — FCO) avait été conçu pour gérer les relations d’une puissance impériale avec le reste du monde et que désormais, les intérêts prioritairement commerciaux du pays exigeaient une action tout autre, avec un personnel généraliste et des ressources budgétaires réduites de beaucoup pour refléter sa place réelle dans le monde contemporain. Selon la plupart des critiques, le déploiement des ressources devait s’effectuer strictement en fonction des échanges économiques existants ou potentiels, alors que le recrutement devait viser la diminution du nombre de membres de l’élite Eton-Cambridge-Oxford en faveur d’une meilleure représentation des minorités et des diplômés des universités créées après la dernière guerre. Au moment de procéder à des promotions au sein du service diplomatique, l’accent devrait porter sur les qualités de gestionnaire, indépendamment des qualités précises recherchées depuis toujours chez les diplomates. Dans ce contexte, les processus d’évaluation de programmes revêtaient une très grande importance. L’existence d’un monde extérieur violent et imprévisible, agité par des crises et des intérêts divergents, ne vint pas souvent à l’esprit de ces critiques.

La Grande-Bretagne a adopté au cours des dernières années une série de décisions en ce qui a trait au déploiement des ressources consacrées à la mission internationale de son gouvernement. Ses forces armées ont fait l’objet d’importantes compressions, tandis que ses

⁶¹ Sauf les cas de la prise d’otages à l’ambassade américaine à Téhéran en 1979, ou l’enlèvement de deux diplomates canadiens au Niger en 2009.

⁶² Il faut mentionner que le caractère « aristocratique » du Foreign Office alimente les débats depuis longtemps à Londres. Voir un morceau d’anthologie de Robert T. Nightdale, « The personnel of the British Foreign Office and Diplomatic Service, 1851-1929 », Fabian Tract No 232, Londres, The Fabian Society, 1930, 20 p. Disponible sur Internet à <http://archives.lse.ac.uk/>.

programmes d'aide au développement international recevaient des ressources supplémentaires. Nombre de modalités de fonctionnement du service diplomatique ont été modifiées. Mais il faut croire que ces changements n'eurent pas les effets désirés. Un premier rapport d'envergure, commandé par le FCO en 2005, porta un jugement très sévère sur l'efficacité et le rendement de la diplomatie britannique⁶³. Six ans plus tard, un examen en profondeur des résultats des différentes réformes menées depuis les années 1990, réalisé par la Chambre des communes, en arriva à des conclusions semblables. Ses rédacteurs constatèrent notamment que les aptitudes et connaissances requises traditionnellement pour pratiquer la diplomatie avaient été largement abandonnées en faveur d'habiletés de gestionnaire généraliste, valables aussi bien au ministère de la Santé qu'au Foreign Office. Il en est résulté une perte nette de capacité d'agir à l'étranger de la diplomatie britannique.

Les parlementaires ne pouvaient que constater la nécessité de revenir aux exigences classiques pour le personnel diplomatique, entre autres la connaissance de langues étrangères⁶⁴. En prenant connaissance de ce rapport, on pouvait avoir l'impression que la boucle était bouclée. Après avoir voulu brûler sur l'autel de la modernité et de l'efficacité un modèle diplomatique qui avait fait ses preuves au fil des siècles, les parlementaires en arrivèrent à la conclusion qu'il méritait, avec des aménagements, d'être conservé.

La France

Il en a été autrement en France, où la réforme du Quai d'Orsay s'est avérée une entreprise difficile et douloureuse. Comme en Grande-Bretagne, la disparition de l'empire colonial, l'intégration européenne et surtout des contraintes budgétaires de plus en plus lourdes⁶⁵ obligèrent les ministres successifs des Affaires étrangères, à partir du début des années 1990, à réduire sans arrêt leurs budgets de fonctionnement. La France entretient le deuxième réseau diplomatique au monde. Elle a mis en place un ambitieux programme de coopération au développement, dirigé surtout vers l'Afrique, et a déployé une action culturelle internationale sans équivalent — un poids très lourd pour un État qui n'était plus une superpuissance mondiale comme elle pouvait prétendre l'être en 1930.

⁶³ Voir le compte rendu très critique de la BBC dans la dépêche du 4 août 2005, intitulée « Foreign Office management damned », accessible à http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4745467.stm.

⁶⁴ Voir le rapport de la commission parlementaire Foreign Affairs Committee, « The Role of the FCO in UK Government », Londres, House of Commons, mai 2011, à www.parliament.uk. Ce rapport d'une très grande qualité mérite d'être lu d'un bout à l'autre. Il est représentatif du travail en comité réalisé à la Chambre des communes britannique en matière de politique étrangère, ce qui contraste fortement avec le faible niveau des travaux réalisés en commission, ces dernières années, par la Chambre des communes à Ottawa.

⁶⁵ La France a continué à fonctionner dans le cadre dit francoafricain jusqu'à maintenant, alors que la Grande-Bretagne a largement coupé les amarres politiques avec ses anciennes colonies au-delà du cadre très léger que constitue le Commonwealth. Il se pourrait que la nouvelle présidence socialiste prenne ses distances avec les tenants de l'ancienne chasse gardée.

La situation devint préoccupante à un point tel que deux anciens ministres prestigieux, MM. Alain Juppé et Hubert Védrine, poussèrent un cri d'alarme en 2010, soutenant que l'instrument qu'était le Quai d'Orsay était sur le point « d'être cassé »⁶⁶. Ils ont relevé que le Quai était le ministère qui avait le plus souffert des compressions budgétaires au cours des dernières années : une perte de 20 % de son budget et 20 % de son personnel, chiffres énormes lorsque l'on considère que très peu de représentations avaient été fermées à l'étranger. De fait, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques mise en œuvre par le gouvernement Fillon dès 2008, le MAÉ était obligé de réduire ses coûts de fonctionnement de 10 % chaque année. Or, 60 % du budget du Quai sont incompressibles; c'est le cas des contributions obligatoires à des organisations internationales et des programmes d'aide convenus par des instances comme le G8. MM. Juppé et Védrine faisaient remarquer que le MAÉ ne pouvait remplacer qu'un employé sur quatre partant à la retraite, contre un fonctionnaire sur deux dans les autres ministères.

Mais ce n'était pas là les seuls problèmes graves qu'affrontait le Quai. Plusieurs rapports avaient souligné l'ancienneté et l'inadéquation des modes de recrutement⁶⁷, la mauvaise coordination de l'action des différents ministères dans les postes à l'étranger, l'absence de formation professionnelle⁶⁸, une pyramide hiérarchique tout à fait anormale⁶⁹, un manque de moyens financiers lancinant dans les postes extérieurs, une configuration inappropriée au profil des intérêts actuels de la France et ainsi de suite⁷⁰. Ces rapports et le mécontentement général des milieux intéressés finirent par entraîner une série de réformes importantes au Quai, avec comme point de départ un Livre blanc publié en 2008⁷¹. D'autres analyses « sectorielles », dont le Rapport Gouteyron sur la politique culturelle⁷² et plusieurs rapports sur l'audiovisuel public extérieur, abordèrent le secteur de la coopération, qui subit d'importants changements avec entre autres la disparition du ministère de la Coopération et

⁶⁶ Voir l'article de l'AFP en date du 6 juillet 2010, repris par l'hebdo Le Point sur fil RSS, disponible sur le Web à www.lepoint.fr/politique.

⁶⁷ Tous ces rapports insistent sur le fait qu'il ne suffit pas d'être sorti dans la « botte » de l'École nationale d'administration pour savoir ce qu'est la diplomatie, bien au contraire. On peut douter par ailleurs que les quatre mois de formation initiale que suivront tous les nouveaux diplomates à l'Institut diplomatique du Quai, de création très récente, suffiront à combler les carences constatées; en Allemagne, les nouveaux diplomates passent deux ans à s'initier au métier au sein de leur Académie diplomatique et plusieurs sont renvoyés à l'issue de leur période de formation.

⁶⁸ On notera que, comme le Quai, plusieurs MAÉ d'Europe du Nord s'appuyant dans le passé sur un mode de recrutement élitiste, ou aristocratique, se dispensèrent d'efforts de formation de leurs cadres, tenant pour acquis que ceux-ci savaient tout ce qu'il y avait à savoir en entrant au Ministère et que les nouveaux diplomates disposaient d'importants revenus personnels, ce qui dispensait les pouvoirs publics de leur payer des salaires décentes. Ce fut le cas aux États-Unis aussi, pendant longtemps.

⁶⁹ Beaucoup trop de cadres du niveau le plus élevé, trop peu de cadres intermédiaires et de professionnels de rang supérieur.

⁷⁰ Voir la « Tribune » de Juppé et Védrine dans Le Monde du 8 juillet 2010, intitulée « Cessez d'affaiblir le Quai d'Orsay ».

⁷¹ Préparé par une commission que dirigeaient l'incontournable Alain Juppé et Louis Schweitzer : La France et l'Europe dans le Monde, Paris, La Documentation française, juillet 2008, 228 p. Disponible à www.ladocumentationfrancaise.fr.

⁷² Accessible à <http://www.senat.fr>

la création de l'Agence française de développement. À terme, les réformes⁷³ accroîtront sans aucun doute l'efficacité et la lisibilité de la diplomatie française, mais elles ne pourront éviter des choix budgétaires très éprouvants : il faudra procéder à l'abolition de nombreux postes, à la réduction de personnels à l'étranger et à l'accélération de la fermeture de centres culturels— déjà largement entamée, en Europe notamment— avant qu'un consensus ne se dégage à Paris pour réaffirmer que la diplomatie française est un outil performant au service de l'État.

Les États-Unis

Aux États-Unis, première puissance mondiale, on pourrait croire que le State Department jouit d'un statut enviable et de moyens à la hauteur des très nombreux défis qu'affronte Washington sur le plan international. Mais lorsque l'on prend connaissance des analyses d'universitaires aussi bien que de praticiens, on est vite amené à conclure qu'il n'en est rien. Si l'ensemble des budgets dont la ministre (M^{me} Hilary Clinton) est responsable devant le Congrès atteint bien 51 milliards US\$ en 2010, ce montant comprend les fonds d'aide et plusieurs autres budgets techniques⁷⁴. Le personnel du « State » n'atteint cependant que 16 000 personnes, à peine plus que celui du Quai d'Orsay.

C'est que, de longue date, les diplomates américains ont mauvaise presse au Congrès. Il n'est pas nécessaire de remonter à l'époque du sénateur McCarthy⁷⁵ pour retracer une tendance de fond qui handicape lourdement la diplomatie américaine : le peu d'intérêt, voire le dédain, manifesté par les membres du Congrès à l'endroit du Ministère⁷⁶. La politisation croissante du processus de nomination de fonctionnaires et de chefs des postes à l'étranger détériora encore plus les relations avec l'un ou l'autre des partis au Sénat⁷⁷. L'histoire officielle du Ministère ne put que constater que « The Under-Secretary of Management was

⁷³ Voir la présentation complète et concise qui en est faite sur le site Web du Quai d'Orsay à <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/les-ministres-et-le-ministere/modernisation-enjeux-et-chantiers/>

⁷⁴ Ainsi, le State Department possède une « Air Wing » de plus de 230 aéronefs.

⁷⁵ Ce sénateur du Wisconsin lança en février 1950 une vaste chasse aux sorcières visant à débusquer les communistes, très nombreux selon lui, au Département d'État. Des dizaines de fonctionnaires furent injustement traînés dans la boue et selon l'histoire officielle, l'effet à long terme sur le moral de ce ministère fut dévastateur. Voir <http://history.state.gov/departmenthistory/short-history/containmentandcoldwar>.

⁷⁶ L'ancien secrétaire d'État Lawrence Eagleburger, diplomate de métier, se rappelle avoir eu affaire au Sénat avec des élus qui se vantaient de ne jamais avoir eu de passeport. Voir le texte d'Eagleburger (« The State Department's future : does it have one ») présenté devant le sous-comité du Sénat responsable de la gestion gouvernementale et de la fonction publique lors d'une séance (1^{er} août 2007) consacrée à la présence diplomatique américaine après le 11 septembre 2001. Voir aussi, à cette même séance, la présentation remplie de chiffres du président de l'American Foreign Service Association et plusieurs autres accessibles à www.hsgac.senate.gov/search/?q=american+diplomatic+presence. Ce site est une véritable mine d'or pour les chercheurs intéressés par le fonctionnement et les carences de la diplomatie américaine. Le 21 mai 2012, ce sous-comité tenait une séance de travail sur la crise que constitue la diminution marquée du nombre d'Américains maîtrisant des langues étrangères, situation qui nuit de toute évidence au travail de la diplomatie de ce pays.

⁷⁷ C'est le cas actuellement, en 2012, des Républicains dans les deux chambres du Congrès.

described at the time (under Reagan) as responsible for keeping the Foggy Bottom bureaucracy in paper slips and the embassies stocked with gin and hors d'œuvre »⁷⁸. Quand à l'opinion publique, toujours selon cette même source officielle, les sondages au cours des années 1980 démontraient que pour l'Américain moyen, le *Foreign Service had become the last refuge of an elitist group of white men*⁷⁹.

Dans ces conditions, on ne sera pas surpris que le Ministère soit traité avec la plus extrême parcimonie par l'autorité budgétaire (le Congrès) et qu'il en résulta des dommages considérables pour les intérêts américains, alors même que les États-Unis dépensaient sans compter sur le plan militaire en Irak et en Afghanistan. Selon l'ancien secrétaire à la Défense, Robert Gates, les Américains auraient gagné à investir plus dans leur diplomatie et moins dans leur appareil militaire⁸⁰. À partir du milieu des années 1990, les commentateurs ont trouvé ample matière pour décrire la décrépitude générale du Ministère⁸¹ :

- un système de recrutement tellement lourd et lent que les meilleurs partent avant d'avoir été recrutés⁸²;
- un système de promotion aux échelons supérieurs, le *up or out*, qui a eu pour conséquence de faire congédier de nombreux cadres compétents assez tôt dans leur carrière;
- un système informatique et de communication antédiluvien;
- des locaux vétustes et peu sécurisés;
- un manque flagrant d'outils de formation pour le personnel, malgré l'existence du « Foreign Service Institute » aux allures de campus universitaire;

⁷⁸ Traduction de l'auteur : « On disait à l'époque que le sous-secrétaire à la gestion (sous Reagan) devrait s'assurer que la bureaucratie du Département d'État ait à sa disposition la papperasse requise et que les ambassades aient d'amples provisions de gin et de hors-d'œuvre ». Op. cit., section « The end of the Cold War », page 3. Il faut préciser que ce sous-secrétaire, Richard T. Kennedy, très en cour à la Maison-Blanche, s'est fait nommer ambassadeur à Vienne pour pouvoir bénéficier en tout temps du statut diplomatique et des allocations y afférant.

⁷⁹ Traduction de l'auteur : « Le service étranger était devenu le dernier refuge d'un groupe élitiste d'hommes blancs ».

⁸⁰ Voir « Looking back, he's become wary of wars of choice » dans le New York Times du 18 juin 2011, page 1. À noter que le Canada a accru ses dépenses militaires en même temps que les États-Unis, alors que les Européens (la France dans une moindre mesure) ont fortement réduit leurs budgets militaires. Les pays émergents, par contre, augmentent sensiblement les budgets de leurs forces armées depuis les dernières années; c'est le cas de la Chine, du Brésil et de l'Inde. Voir l'article d'Édouard Pfimlin dans Le Monde en ligne du 15 mars 2012, « Dépenses militaires : les pays émergents relancent la course aux armements » (accessible à www.lemonde.fr/idees).

⁸¹ Toutes les sources citées à ce propos partagent ce diagnostic.

⁸² On dénombre, même aujourd'hui, douze étapes différentes dans le processus de recrutement, tel que présenté sur le site Web du Département d'État, section Careers.

- une rémunération peu attrayante et des conditions de vie familiale difficiles en poste à l'étranger.

De fait, selon Laurence Eagleburger, on ne pouvait s'attendre à autre chose en 2002 quand on apprenait qu'en dollars constants, le budget du Département d'État avait diminué de 20 % en 10 ans⁸³. D'autres sources prétendent que le budget en termes réels aurait diminué de 50 % depuis le début des années 1970, alors que les effectifs sont demeurés à peu près constants⁸⁴. La conduite de la guerre en Irak et en Afghanistan a par ailleurs imposé un fardeau très lourd au Ministère, qui dut « bâtir » et gérer des méga-ambassades : celle de Bagdad est la plus grande mission diplomatique au monde avec 7 000 employés, ce qui lui mérite un article dans Wikipédia⁸⁵. Dans ces deux pays, les conditions d'insécurité extrême ne peuvent manquer d'influencer les nouveaux arrivants, prévenus qu'une telle affectation constitue un passage obligé.

Si tout cela n'était pas déjà assez, on aura assisté au cours du dernier demi-siècle à un déplacement progressif — du Département d'État au Conseil national de sécurité, qui relève de la Présidence — du centre de gravité de la formulation de la politique étrangère. Ce déplacement a constamment été accompagné de luttes bureaucratiques féroces. La période de Kissinger à la Maison-Blanche mit clairement cette réalité en relief, pour la première fois. C'est beaucoup moins le cas actuellement car le poids politique de M^{me} Clinton lui confère une puissance sans égale dans le secteur de la politique étrangère, sans compter qu'elle s'entend bien avec MM. Gates et Panetta, qui se sont succédés au Pentagone. Mais le simple fait de ne pas savoir qui menait vraiment les affaires au siège a sans doute compliqué la vie des diplomates américains tout au long de cette période, d'autant plus que des tentatives de conduire des diplomaties parallèles⁸⁶ vinrent brouiller les tableaux. L'affaire Iran-Contras en fut le prototype.

On peut vérifier la qualité du travail accompli par les membres du « service extérieur » en prenant connaissance des milliers de dépêches rendues publiques par l'organisation Wikileaks en juillet 2010, lesquelles témoignent du grand professionnalisme de la plupart des diplomates américains et de leur maîtrise des compétences de base du métier, et ce, malgré l'état de délabrement général qui caractérise leur environnement de travail. Ces documents permettent aussi d'affirmer que les décideurs à Washington ont une information de base fiable à leur disposition lorsque vient le moment de prendre des décisions à tous les niveaux

⁸³ Dans le texte « The State Department's Future: does it have one », apparemment présenté au sous-comité du Sénat sur la gestion gouvernementale, accessible sur le site Web du « Council of American Ambassadors » à Washington à www.americanambassadors.org/.

⁸⁴ C'est le cas de l'American Foreign Service Association devant le Congrès. On n'est pas surpris que la commission de réforme du FCO de 2005, ayant pris note du niveau des effectifs du Département d'État, ait conclu que Whitehall pouvait se permettre de congédier 1 300 employés sur-le-champ sans conséquence majeure pour ses services. Mais le Quai d'Orsay, lui, subit une longue série de coupures qui devaient en quelques années ramener le personnel à environ 10 000 à 12 000 employés.

⁸⁵ Voir le site de l'ambassade à www.iraq.usembassy.gov.

⁸⁶ Impliquant le plus souvent des opérateurs politiques à la Maison-Blanche – au Conseil de sécurité nationale plus particulièrement – et dans les agences de renseignement.

de la politique étrangère. Il faut croire que le respect des préceptes de la diplomatie, tels qu'enseignés dans les manuels les plus consultés au cours du dernier siècle (ex. : celui de Satow⁸⁷), permettent de surmonter de nombreux obstacles ! On est frappé de constater d'ailleurs jusqu'à quel point les habiletés, aptitudes et compétences recherchées par les recruteurs du Département d'État en 2012 ressemblent à celles valorisées par les auteurs classiques comme Satow, de Callières ou Nicholson.

On retrouve en effet, dans la documentation que le « State » présente aux candidats, une liste de ces qualités, au nombre de 13 selon les spécialistes⁸⁸, qu'il est essentiel de posséder en tant que diplomate :

- Maîtrise de soi : demeurer calme et se maîtriser dans des contextes stressants; être capable de réfléchir en toutes circonstances.
- Capacité de s'adapter à d'autres contextes culturels, de travailler avec des personnes d'autres cultures, professant d'autres valeurs et jouissant de statuts économiques différents; pouvoir manifester du respect pour les autres cultures et croyances.
- Capacité de tirer profit d'expériences et d'aptitudes professionnelles acquises avant le recrutement comme diplomate; savoir le démontrer lors du processus de recrutement.
- Capacité, en matière de traitement de l'information et d'analyse, d'intérioriser de l'information complexe en provenance de multiples sources et d'en tirer des conclusions raisonnées; être en mesure d'évaluer la qualité, la fiabilité et l'utilité de l'information disponible; pouvoir se souvenir de détails de réunions ou d'un événement sans se reporter à des notes.
- Sens de l'initiative et leadership : se montrer capable de reconnaître quel travail doit être réalisé et aller jusqu'au bout de la tâche; se montrer capable d'influer sur le travail, les orientations ou les opinions d'un groupe de manière significative; être en mesure de motiver d'autres membres d'un groupe que l'on dirige.
- Jugement : faire preuve de discernement dans un contexte donné; être en mesure d'évaluer les mérites de positions divergentes.

⁸⁷ Le manuel de base de tout diplomate : Satow's guide to Diplomatic practice (6th edition), par Ernest Satow, édité par Sir Ivor Richardson, Oxford University Press, 2009, 781 p. La 5^e édition (1979), d'ailleurs, a servi d'ouvrage de référence pour le Guide de la pratique des relations internationales du Québec (2^e édition), selon son auteur, François LeDuc, qui le cite en bibliographie.

⁸⁸ Voir <http://careers.state.gov/officer/who-we-look-for/>. La présente description des 13 qualités est une traduction par l'auteur du texte américain, que l'on pourrait retrouver sous une forme à peine différente sur le site du ministère canadien ou britannique.

- Objectivité et intégrité : être équitable et honnête; ne pas pratiquer le mensonge, le favoritisme ou la discrimination; présenter les éléments d'une situation de manière franche et intégrale en évitant de faire état d'opinions subjectives; travailler de telle sorte que les préjugés personnels n'influent pas sur son activité.
- Expression orale : s'exprimer avec facilité, concision et correction (au plan grammatical), d'une manière précise et persuasive; être en mesure de faire comprendre les nuances d'une situation donnée; savoir choisir les formes les plus indiquées pour communiquer avec un auditoire donné.
- Planification et organisation : savoir établir des priorités pour son travail et organiser en conséquence les tâches à accomplir; adopter une approche systématique dans la poursuite des objectifs visés et savoir utiliser au maximum des ressources limitées.
- Analyse quantitative : pouvoir cerner, compiler et analyser des données pertinentes et en tirer des conclusions; être en mesure de dégager de données chiffrées des structures et des tendances; maîtriser les opérations mathématiques élémentaires.
- Être créatif : savoir formuler des solutions pour résoudre des problèmes difficiles; faire preuve de souplesse en réagissant à des événements inattendus.
- Travailler avec d'autres : savoir collaborer de manière constructive, coopérative et harmonieuse; témoigner d'un esprit d'équipe; être en mesure d'établir des relations positives et empreintes de confiance mutuelle; savoir faire usage d'humour, selon les circonstances.
- Communications écrites : produire des textes concis, sans fautes de grammaire, dans un anglais efficace et persuasif, et ce, dans un laps de temps limité⁸⁹.

On conviendra que cette liste d'aptitudes, d'habiletés et de connaissances constitue un résumé tout à fait acceptable des qualités dont il faut faire preuve, en 2012, pour exercer avec succès le métier de diplomate pour le compte des États-Unis comme des autres États. Il n'en va pas autrement au Canada, ni au Québec.

⁸⁹ Notons que le Département d'État n'attache pas d'importance a priori au fait qu'un candidat ait un diplôme universitaire spécialisé ou qu'il maîtrise une langue étrangère. Le FCO britannique cherche activement, par contre, à recruter des spécialistes de langues réputées difficiles, comme le chinois et le japonais. Le Canada et les États-Unis possèdent leurs instituts de formation « maison » où l'apprentissage de ces langues est centralisé. La France ne possède rien de cela, même si on a annoncé, dans le cadre des réformes en cours (voir le site Internet du Quai) la création d'un « Institut diplomatique ». Bien entendu, « Langues O » forme les linguistes d'Orient pour le Quai depuis 1795. Le FCO semble toujours se fier à « Oxbridge » pour la formation de ses futurs diplomates d'élite.

IV. La diplomatie d'aujourd'hui, en Occident comme ailleurs

On retient de l'ouvrage irremplaçable de François de Callières, *L'Art de négocier sous Louis XIV*⁹⁰, que les règles de conduite que doit observer un diplomate dans l'exercice de son métier demeurent sensiblement les mêmes au fil des siècles. Il n'en est pas moins vrai, ainsi que l'a remarqué un des plus fins diplomates de notre temps, Harold Nicholson, que le métier de diplomate évolue et pas toujours dans le sens attendu⁹¹. Nous avons vu que les sévères compressions subies par les diplomaties des quatre pays examinés dans les sections précédentes forcent leurs praticiens à modifier leur pratique.

Mais la nature même des démocraties joue un rôle indiscutable dans la perte de prestige et d'influence des diplomates au sein de chacune de ces sociétés : en effet, ils représentent peu de votes alors qu'ils coûtent généralement cher à l'État. Beaucoup de leurs pratiques paraissent relever d'une époque révolue et sont peu appréciées de la plupart des contribuables⁹². Les électeurs de Moose Jaw ou de Topeka (Kansas) ne ressentiront pas beaucoup de chagrin en prenant connaissance de titres de nouvelles comme celui-ci : « More work, less pay for foreign service officers »⁹³. Quant aux gestionnaires des finances publiques de ces différents pays, le fait qu'un diplomate d'un pays développé en poste à l'étranger puisse coûter jusqu'à 500 000 \$ annuellement au contribuable⁹⁴ en fait une cible de choix en période de restrictions budgétaires.

Des facteurs nouveaux

Les contraintes budgétaires que l'on constate dans les pays occidentaux forcent donc les diplomates à jeter un regard critique sur leurs pratiques et à tenter d'innover pour économiser. Le progrès technologique, surtout en matière de technologies de l'information, les a certainement aidés dans ce sens⁹⁵. De nouvelles formules de partage du coût de la

⁹⁰ François de Callières : *L'art de négocier sous Louis XIV*, Paris, Éditions du nouveau monde, 2006, 157 p. Version abrégée de l'ouvrage original *De la manière de négocier avec les souverains*, publié pour la première fois à l'époque contemporaine sous la direction d'Alain Pékat Lempereur aux Éditions Droz (Paris, 2005, environ 700 pages). Longtemps très peu connu en France, ce livre généralement considéré comme le premier manuel complet de diplomatie est souvent comparé aux *Caractères* de La Bruyère. On peut avancer que de Callières fut le premier spécialiste-praticien à plaider de manière structurée en faveur de la professionnalisation du métier.

⁹¹ Dans *The Evolution of the Diplomatic Method : Being the Chichester lectures delivered at the University of Oxford in November 1953*, Westport (Conn.), Greenwood, 1977, 93 p.

⁹² Exemple : la tenue vestimentaire des ambassadeurs lors de cérémonies solennelles comme la remise des lettres de créances dans de nombreux pays.

⁹³ Dans *Embassy* du 4 avril 2012. Voir à www.embassymag.ca.

⁹⁴ Dans des pays dits « difficiles », avec des mesures de sécurité coûteuses.

⁹⁵ Encore que les difficultés de mise au point de systèmes adaptés ont coûté très cher au MAÉCI et au State Department de même qu'au Foreign Office. Ottawa a été forcé d'utiliser jusqu'à tout récemment pour ses communications le système obsolète WordPerfect, de conception canadienne, système souvent incompatible avec les logiciels dominants dans le marché. Par contre, les anciennes technologies, comme le télex crypté, le télégraphe et surtout la valise diplomatique étaient de grandes consommatrices de personnel et de budgets.

représentation extérieure ont été expérimentées, d'abord parmi les membres de l'UE : des « condominiums »⁹⁶ de plusieurs types, des représentations d'un pays par un autre et la prestation de services consulaires par des pays alliés sont parmi les expériences en cours au Canada, avec l'Australie, et au sein de l'Europe. La création d'un service diplomatique de l'UE en vertu du Traité de Lisbonne, en 2010, soulève de nouveaux défis pour les diplomates européens, non pas au niveau du savoir-faire mais plutôt dans le « comment faire »⁹⁷. Pour le moment, la manière dont les diplomates de l'UE et ceux des États-membres vont coordonner leur travail n'est pas encore évidente, aucun service diplomatique n'ayant annoncé sa disparition ou sa mutation en profondeur à cette occasion⁹⁸.

Les diplomates et chercheurs européens, à l'instar leurs collègues ailleurs dans le monde, se sont penchés avec attention sur les implications du *e-government* pour leur métier⁹⁹. Le Département d'État s'est doté d'un service transversal consacré à ce nouveau secteur d'intervention et paraît exercer un leadership international dans ce domaine¹⁰⁰, une fois n'est pas coutume. De nombreux cours et séances de formation à l'intention des diplomates ont été établis pour les initier à la cyberdiplomatie¹⁰¹. Si l'environnement dans lequel se déploie la diplomatie est de plus en plus façonné par une information qui emprunte les chemins électroniques¹⁰², on constate cependant qu'il n'a pas fondamentalement modifié les processus de conduite des relations intergouvernementales internationales, l'objet même de la diplomatie traditionnelle. Car l'électronique, pour le diplomate, sert à mieux s'informer, à mieux communiquer, à mieux se faire connaître et à mieux coordonner les décisions et les actions¹⁰³.

⁹⁶ Des diplomates de deux ou plusieurs pays membres de l'UE partagent les mêmes locaux.

⁹⁷ Voir à ce sujet une série d'articles sur l'état actuel, difficile, de la diplomatie belge, qui subit la concurrence de la diplomatie européenne au niveau du recrutement et qui peine à définir quelles devraient être ses priorités, dans *Le Soir* (Bruxelles) : « L'inquiétant exode européen des diplomates belges », article de Véronique Kiel suivi à la même page par « Le kit de survie d'un service public. Affaires étrangères en travaux » (7 juin 2012, page 16). Plusieurs des petits pays membres de l'UE, comme les Pays-Bas, n'ont pas attendu de savoir comment les choses allaient se présenter, en fermant un peu partout surtout des consulats – celui de Montréal par exemple.

⁹⁸ Pour une évaluation réaliste, voir un article du *Monde* en ligne, en date du 26 juillet 2010 : « L'UE lance son propre service diplomatique », accessible à www.lemonde.fr. Le service démarre péniblement. La commissaire responsable, Catherine Ashton, est perçue comme particulièrement incompétente et les espoirs de synergies et d'économies suscités dans plusieurs pays ne se réalisent que très lentement.

⁹⁹ Voir, parmi bien d'autres articles disponibles sur le site de Clingendael : « The Democratization of Diplomacy : Negotiating with the Internet », par Richard Grant, La Haye, Institut royal néerlandais pour les affaires internationales, dans la série Discussion Papers in Diplomacy, 2005. Accessible à <http://www.clingendael.nl/>.

¹⁰⁰ Voir les huit programmes en cours à <http://www.state.gov/m/irm/ediplomacy>, Office of eDiplomacy.

¹⁰¹ Voir le cours donné par l'Académie diplomatique de Malte (DiploFoundation) : « Should Diplomats Blog? Can we negotiate effectively online? », accessible à www.diplomacy.edu/courses/ediplomacy.

¹⁰² Pensons simplement au rôle des médias sociaux tels Facebook, Twitter et surtout Youtube dans les révolutions récentes dans le monde arabe, rôle différent d'ailleurs selon les pays. Ainsi, en Syrie actuellement, ce rôle n'est pas le même qu'en Égypte en 2011. L'impact de ces médias est autrement plus puissant que celui de leurs lointains prédécesseurs que furent, il y a un quart de siècle ou plus, les dazibaos et samizdats. Autre cas patent : Wikileaks.

¹⁰³ Voir, sur le site Web de EU Digital Diplomacy, l'article « A Definition of digital Diplomacy » signé par Aurélie (sic), accessible à www.digitaldiplomacy.eu/. Aurélie travaille au Conseil européen, d'après sa présentation. Elle

C'est essentiellement dans deux secteurs, la diplomatie publique et le renseignement, que l'impact de l'électronique paraît avoir des effets en profondeur sur l'exercice du métier. De longue date, les Américains¹⁰⁴ ont érigé l'espionnage des communications des autres au rang d'outil majeur de leur diplomatie, en temps de paix comme en temps de guerre¹⁰⁵. Leur avance dans la mise au point des nouvelles technologies confère aux décrypteurs de la National Security Agency un avantage marqué sur les services d'autres États. On peut penser que les décideurs américains, sans tout savoir, disposent d'atouts considérables par rapport à leurs homologues, mêmes leurs alliés. Voilà un aspect de la cyberdiplomatie qui mériterait d'être examiné plus avant, y compris sous l'angle des nouvelles vulnérabilités qu'elle crée, comme Wikileaks l'a révélé¹⁰⁶.

Le cadre multilatéral

Les nouvelles technologies ont un impact certain sur la conduite des négociations qui se déroulent au sein des organisations internationales, lieu de la diplomatie multilatérale. Quiconque a participé à de telles négociations ces dernières années¹⁰⁷ se rend très vite compte que la maîtrise de ces technologies est un prérequis pour travailler efficacement lors de séances de négociation ou de rédaction de textes. Les technologies de l'information se révèlent être des grands « discriminateurs » dans le monde diplomatique (entre branchés et non-branchés). Elles permettent de maîtriser et de manipuler rapidement des masses énormes de données tout en s'adaptant à la complexité sans cesse croissante¹⁰⁸ des sujets à traiter. Elles rendent un négociateur capable d'improviser rapidement tout en restant constamment en contact avec ses mandataires, à leur bureau qui peut être situé à des milliers de kilomètres.

interroge dans cet article Alec Ross, le grand patron de l'E-Diplomacy au Département d'État. On voit à la lecture de leurs échanges que même les spécialistes ont beaucoup de difficulté à établir des différences notables entre « e-diplomatie » et « e-participation ».

¹⁰⁴ Il faut souligner que le renseignement au sens large constitue certainement une des mamelles de la diplomatie depuis très longtemps. Pensons au cas du père Joseph auprès du cardinal Richelieu.

¹⁰⁵ Pensons simplement au rôle que joua le décryptage des communications japonaises par les Américains avant, pendant et à la toute fin de la Seconde guerre mondiale.

¹⁰⁶ Dans le système en vigueur en 2009 dans le réseau de communications mondiales du gouvernement américain, en l'absence de garde-fous adéquats, un sous-officier pouvait avoir accès, à partir d'un ordinateur ordinaire dans une caserne en banlieue de Bagdad, à l'ensemble de la correspondance diplomatique des États-Unis des dernières années, à l'exception des communications classées « top-secret » et de niveau supérieur.

¹⁰⁷ On peut penser ici à des négociations commerciales à l'OMC ou des grandes conférences thématiques, où l'essentiel du travail se déroule en petits groupes représentatifs des regroupements géographiques ou idéologiques d'États. L'échange de propositions, de mots et de phrases se déroule à une vitesse telle que quelqu'un qui n'est pas « branché » est tout simplement exclu des négociations. C'est malheureusement souvent le cas des représentants des pays les moins avancés. L'auteur a été témoin de nombreuses fois de telles séances à l'OMC, à l'OIT (Organisation internationale du travail) et à divers sommets mondiaux comme ceux de Johannesburg (2002) et Tunis (2005)

¹⁰⁸ Dans un parallélisme croissant avec ce que l'on constate dans le monde de la haute finance.

La mondialisation, en effet, rend nécessaire la recherche de solutions à une gamme sans cesse plus étendue et complexe de situations au niveau multilatéral. En même temps, la capacité de nombreuses diplomaties de participer avec succès aux négociations multilatérales est limitée par l'importance des ressources humaines, financières et informationnelles à mobiliser pour y prendre part efficacement. Cela a été particulièrement mis en lumière à l'OMC (Organisation mondiale du commerce) à partir de la conférence de Doha (2001). Le nombre de sujets abordés dans l'Agenda de Doha, le caractère abstrait et/ou complexe des concepts débattus et des données traitées, le nombre de réunions de négociation officielles et officieuses, le coût de la participation aux séances de travail dans des villes comme Genève et New York— tout concourt à écarter les diplomaties des États en développement ou des petits pays.

Il existe, certes, des méthodes pour tenter de remédier à cette situation. Ainsi, à l'OMC, les pays africains se répartissent le suivi des sujets en négociation: un pays parle au nom du groupe à chaque séance de travail et suit, pour le compte de l'ensemble des pays du groupe, l'évolution d'un dossier qui lui est assigné. À l'ONU, l'existence de tels groupes permet à un pays comme le Canada – qui travaille souvent avec les pays nordiques et l'Australie – de s'assurer une participation aux travaux que la taille de sa délégation interdirait autrement. Cette inégalité des moyens explique, au moins partiellement, les blocages constants ressentis à l'OMC au cours de l'actuel cycle de négociations.

Les pays émergents

On constate un paradoxe. Alors que les pays européens, dans leur ensemble, réduisent la voilure de leurs diplomaties¹⁰⁹, en cherchant des pis-aller ou des « trucs » pour diminuer les coûts, ailleurs dans le monde, les États tentent de se doter de diplomaties très classiques, largement inspirées des conventions et pratiques développées par les pays occidentaux depuis le XVII^e siècle. Un survol de plusieurs sites Internet de MAÉ de pays émergents, tels le Brésil, les Philippines, l'Inde, la Chine ou le Mexique, est révélateur. On y découvre à la fois la fierté que ressentent leurs gouvernements devant l'outil dont ils se sont dotés et l'orthodoxie qui préside à leurs pratiques.

Ainsi, lorsqu'on examine la liste des cours et conférences de l'Académie diplomatique des Philippines¹¹⁰, on est frappé par l'étendue des formations offertes aux diplomates — cursus qui honorerait toute académie occidentale. La Chine, quant à elle, a créé à la demande de Chou En Lai, en 1955, une véritable université pour ses diplomates, la Chinese Foreign Affairs University, qui délivre des diplômes universitaires reconnus et qui accueille maintenant de nombreux universitaires étrangers de haut niveau¹¹¹. La Chine exporte

¹⁰⁹ Comme de l'ensemble de leurs moyens d'action à l'extérieur : forces armées et programmes d'aide, entre autres.

¹¹⁰ À consulter à www.fsi.gov.ph/.

¹¹¹ Données accessibles à <http://www.cfau.edu.cn/cfauEN/index.html>.

désormais son expertise diplomatique, notamment en Afrique subsaharienne, où les États sont demandeurs d'appuis à leurs propres programmes de formation, modestes par la force des choses¹¹². La longue tradition diplomatique des États de l'Amérique latine et l'importance qu'ils accordent au respect de la doctrine et de la pratique établies ne sont plus à démontrer¹¹³. Dans ces pays, le métier est toujours prestigieux et attire les plus grands intellectuels, dont Pablo Neruda et bien d'autres.

Pendant qu'ils cherchent à maîtriser les préceptes de la pratique diplomatique, les représentants des pays émergents n'hésitent pas à tirer pleinement parti de ses facettes en utilisant tous les outils auxquels ils peuvent avoir accès, quitte à en bloquer les rouages lorsqu'ils l'estiment nécessaire. Au cours des dernières années, en participant à des grandes messes onusiennes comme le Sommet mondial sur la société de l'information ou des conférences comme celles de Doha en 2001, l'auteur a été frappé de constater combien les diplomates pakistanais, chinois ou cubains savaient utiliser les moyens procéduriers à leur disposition pour atteindre leurs fins, au grand désarroi de plusieurs de leurs collègues occidentaux. Ils ont manifestement été à bonne école.

Aux côtés des pays émergents, nombre d'autres acteurs interviennent désormais sur la scène internationale pour y promouvoir leurs intérêts. L'action des entités non souveraines a fait l'objet de nombreuses études ces dernières années, notamment au Québec. Dès les années 1960, l'action des multinationales a été documentée. Les ONG (organisations non gouvernementales) sont omniprésentes dans les enceintes multilatérales depuis la Conférence de Rio de 1992. Elles pratiquent des types de diplomatie, que certains regroupent sous le vocable de « paradiplomatie »¹¹⁴, en maîtrisant bon nombre des règles de base de la pratique, souvent en toute discrétion¹¹⁵, ce qui n'enlève rien à leur efficacité. Le diplomate contemporain doit intégrer cette réalité à sa pratique, comme bien d'autres réalités nouvelles.

¹¹² Plusieurs États émergents de l'Afrique anglophone ont ainsi signé des accords avec la Chine pour le compte de leurs propres instituts diplomatiques. Voir par exemple sur le site du ministère kenyan des Affaires étrangères l'annonce d'un accord entre l'Institut du service étranger du Kenya et l'institution chinoise portant sur des échanges d'étudiants et de cours :

http://www.mfa.go.ke/index.php?option=com_content&view=article&id=257:fsi.

¹¹³ Voir le chapitre 4 du Recueil des Cours de 1994 de l'Académie diplomatique de La Haye, publié par l'éditeur Martinus Nyhof (La Haye) en 1996. Les pages pertinentes sont visibles sur Google en tapant « Pratique latino-américaine du droit international ».

¹¹⁴ Le rédacteur de la dernière édition de l'ouvrage de Satow, qui fait autorité, mentionne ce concept en conclusion de son travail.

¹¹⁵ Certaines ONG toutefois maîtrisent parfaitement les outils de la diplomatie publique; Greenpeace fut précurseur à cet égard.

Conclusion

Avec le recul qu'offre plus d'un quart de siècle, on s'aperçoit que les experts et les participants à la Conférence de l'ENAP sur le service extérieur de 1986 n'avaient pas des dons divinatoires très développés. Ils ont eu de la difficulté à cerner l'évolution de l'ensemble de l'environnement international au sein duquel les diplomates des générations futures auraient à exercer leur métier¹¹⁶. Peu d'années après la tenue du colloque, en effet, la fin de la Guerre froide allait être accompagnée par l'apparition de nombre de phénomènes qui encadrent aujourd'hui les relations entre États. L'objet de ce travail n'était pas de décrire dans le détail ces changements considérables, mais simplement de constater leur existence et de tenter d'en examiner l'impact. Ces changements, que l'on attribue à une mondialisation protéiforme, ont eu des retombées très différentes sur les diplomaties selon la nature du développement économique et social de chaque pays depuis 25 ans et le type de défis qu'ils ont désormais à relever.

Ainsi, il est clair que les pays occidentaux, tout en ne contestant que rarement le bien-fondé de leurs services extérieurs (sauf dans quelques cas), leur ont fait subir une diminution parfois considérable de leurs moyens d'action. L'effet de ces compressions varie pour le moment selon les différents contextes nationaux et leur environnement international, mais la diminution de la capacité d'influer et d'agir des pays en cause est indéniable. Le Canada fournit un exemple édifiant à cet égard¹¹⁷. Les pays émergents, surtout les pays asiatiques et latino-américains, ont par contre compris l'importance de doter leurs services extérieurs de moyens conséquents et de faire un effort pour intervenir un peu partout où la maîtrise de la diplomatie est un atout appréciable.

Nulle part ces changements sont-ils plus visibles qu'au sein de l'univers multilatéral, où se concentre de plus en plus l'activité diplomatique de substance. La capacité nouvelle d'un grand nombre de pays émergents¹¹⁸ de défendre leurs intérêts efficacement dans les enceintes multilatérales pose un énorme défi à des structures et processus conçus à une autre époque. L'interdépendance est une réalité que la mondialisation dynamise. Il est banal, mais juste, d'affirmer qu'un monde à 192 ne se gère pas de la même façon qu'une scène internationale avec 20 ou 25 véritables acteurs. Les talents dont les négociateurs du Congrès de Vienne de 1815 firent preuve, que Kissinger¹¹⁹ a décrits avec tant de talent, sont encore plus nécessaires aujourd'hui qu'il y a deux siècles. Mais s'y ajoute le besoin de maîtriser de nouveaux outils — l'informatique en est un — et d'avoir une gamme de connaissances passablement plus étendue.

¹¹⁶ L'auteur ne veut surtout pas les critiquer injustement, figurant lui-même parmi ceux qui n'ont pas vu les choses venir dans bien des domaines.

¹¹⁷ Le Québec aurait tort, sur plusieurs plans, de ne pas s'en rendre compte.

¹¹⁸ Et parfois des pays moins avancés, comme les pays africains porteurs du dossier du coton à l'OMC.

¹¹⁹ Notamment dans sa thèse de doctorat magistrale, *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822*, New York, Houghton Mifflin, 1973, 354 p.

Il est clair que les fondements du métier énoncés si finement par de Calières¹²⁰, Satow et Nicholson auront toujours à être maîtrisés par les praticiens de la diplomatie. Nos États ignoreront cette exigence à leurs risques et périls. Ce ne sont pas tant les habiletés, aptitudes et connaissances que les diplomates doivent savoir manier qui sont en cause; celles-ci sont connues des services extérieurs depuis longtemps. Les défis de demain relèveront plutôt de la capacité à imaginer de nouveaux cadres ainsi qu'à concilier les intérêts des puissances déclinantes et de celles qui montent. Ces défis tiendront aussi aux caractéristiques d'une évolution économique et technologique de plus en plus rapide, dont la simple compréhension exigera des efforts considérables de la part de tous ceux qui espèrent faire du champ des relations intergouvernementales un facteur de progrès pour le monde de demain.

Pour le moment, on peut avoir l'impression que les gouvernants à Ottawa et à Québec notamment ont une conscience toute relative de ces enjeux, une méconnaissance qui découle d'une ignorance de ce qu'est réellement la diplomatie contemporaine et les services qu'elle peut rendre à l'État. Il est à souhaiter que les initiatives que l'on voit naître en vue de mieux étudier et enseigner la pratique diplomatique, notamment au Québec, contribueront à terme à susciter un débat informé parmi les contribuables et les gouvernements à ce propos.

¹²⁰ On peut noter avec une certaine satisfaction que le premier ouvrage cité dans la bibliographie du manuel de 1986 est celui de de Calières, alors qu'il était pratiquement inconnu à ce moment-là en dehors d'un cercle très restreint de spécialistes de l'art diplomatique.

Bibliographie

Toutes les pages consultées en ligne ont été vérifiées et étaient actives à la date de publication de ce rapport.

A – Ouvrages consultés

Berridge, G.R. *Diplomacy, Theory and Practice*. Quatrième édition. Basingstoke. Palgrave Macmillan (2010). 282 pages.

De Callières, François. *L'Art de négocier sous Louis XIV*. Éditions du Nouveau monde. Paris (2006). 158 pages.

Devin, Guillaume. *Sociologie des relations internationales*. Paris, La Découverte (2002). 120 pages.

Kissinger, Henry. *Diplomacy*. New York. Simon & Shuster (1994). 900 pages.
Fukuyama, Francis. *La Fin de l'histoire et le dernier homme*. Paris. Flammarion (1992). 452 pages.

LeDuc, François. *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*. Québec. Ministère des Relations internationales (2009). 2^e édition revue et augmentée. 600 pages.

Malone, Christopher. *Les entités non souveraines sur la scène internationale en 2011*. Québec. ENAP (LEPPM) (2011). 41 pages.

McDougall, Pamela A. *Commission royale d'enquête sur le service extérieur*. Ottawa. Centre d'édition du gouvernement du Canada (1981). 503 pages.

Ministère des Relations internationales du Québec. *La force de l'action concertée – politique de relations internationales du gouvernement du Québec*. Québec. Gouvernement du Québec (2006). 127 pages.

Newman, Peter. *Renegade in Power*. Mass Market Paperbacks (McClelland & Stewart). Toronto (1989). 535 pages.

Nicholson, Harold. *Diplomacy* (3^e édition). Washington, D.C. Institute for the Study of Diplomacy (Georgetown University) (1988). 151 pages.

Nossal, Kim Richard, Roussel, Stéphane, Paquin, Stéphane. *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal (2007). 646 pages.

Pickersgill, Jack. *The Mackenzie King Record (Volume 1) 1939-1945*. Toronto. University of Toronto Press (1960). 726 pages.

Ritchie, Charles. *The Siren Years*. Toronto. McClelland & Stewart (2001). 256 pages.

Sabourin, Louis. *Rôles et fonctions du service extérieur*. Montréal. École nationale d'administration publique (1986) (10 sections de volume variable, environ 600 pages).

Satow, Ernest. *Satow's Guide to Diplomatic Practice*. Oxford. Oxford University Press (2009). 708 pages.

Vastel, Michel. *Bourassa*. Montréal. Les Éditions de l'Homme (1991), 318 pages.

B – Principaux sites Web consultés

Sites gouvernementaux

Gouvernement du Québec

- www.mce.gouv.qc.ca
- www.mri.gouv.qc.ca

Gouvernement du Canada

- www.international.gc.ca/ifaet-iaeci/
- www.fsca-acse.org
- www.collectionscanada.gc.ca
- www.international.gc.ca
- www.pco-bcp.gc.ca
- www.pm.gc.ca
- www.tbs-sct.gc.ca

France

- www.diplomatie.gouv.fr
- www.ladocumentationfrancaise.fr
- www.senat.fr

Royaume-Uni

- www.fco.gov.uk
- www.parliament.uk
- www.number10.gov.uk

États-Unis

- www.state.gov
- www.history.state.gov
- www.state.gov/m/fsi
- www.whitehouse.gov
- www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc
- www.iraq.usembassy.gov
- <http://kabul.usembassy.gov/>

Chine

- www.fmprc.gov.cn/fra
- www.cfau.edu.cn

Japon

- www.mofa.go.jp

Philippines

- www.dfa.gov.ph
- www.fsi.gov.ph

Australie

- www.dfat.gov.au

Kenya

- www.mfa.go.ke

Brésil

- www.itamaraty.gov.br
- www.institutorio Branco.mre.gov.br

Pays-Bas

- www.minbuza.nl

Médias

- www.bbc.co.uk/news
- www.cnn.com
- www.lesoir.be
- www.macleans.ca/
- www.ledevoir.com
- www.nytimes.com

Centre de recherche et médias

- www.clingendael.nl
- www.hei.ulval.ca/
- www1.carleton.ca/npsia/
- <http://isd.georgetown.edu/>
- www2.lse.ac.uk/IDEAS/Home.aspx
- www.iris.france.org
- www.afsa.org/fsi



Le *Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation* a été créé en 2004 par une entente de partenariat entre le Ministère des Relations internationales et l'ENAP. Le Laboratoire est un lieu de veille et d'analyse consacré à l'étude des effets de la mondialisation sur le rôle de l'État et sur les politiques publiques au Québec et sur les enjeux d'ordre culturel, économique, environnemental, de santé, d'éducation et de sécurité.



Directeur : Paul-André Comeau

Renseignements :

Nadia Delisle, technicienne en administration et information

Téléphone : (418) 641-3000 poste 6864

leppm@enap.ca

Les publications du Laboratoire peuvent être consultées sur le site internet :
www.leppm.enap.ca

Pour citer ce document :

Malone, Christopher. 2012. Quelques réflexions à propos du métier de diplomate en 2012. *Cahier de recherche*, Vol. V, n° 2, novembre, Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, Québec.