

EN COUVERTURE

A quoi sert le Quai d'Orsay ?

« L'exercice permanent des ambassadeurs est celui de la tasse de thé et du petit gâteau », disait Pompidou. On a juré à Arlette Marchal et à Bernard Ullmann que le vent du changement soufflait sur le vieil hôtel à colonnes du ministère des Affaires étrangères.

« **S**i l'on envoyait le Quai d'Orsay à la rizière... », ironisait un jour, en Conseil des ministres, Valéry Giscard d'Estaing (1). Ce mercredi-là, son ministre des Affaires étrangères s'obstinait à démontrer qu'il n'y avait pas lieu de dramatiser la déportation de centaines de milliers de Khmers dans les campagnes du Cambodge.

Les méthodes maoïstes ne sont pas celles de l'Elysée. Mais l'idée d'une réforme de l'« outil diplomatique » français est de celles qui n'ont pas été oubliées en chemin. Dès 1975, le Président demande à Jean Sauvagnargues, alors responsable du Quai d'Orsay, de s'y préparer. Louis de Guiringaud, qui succède à ce dernier, aura la tâche de dégager quelques-unes des idées que les Sages, appelés en consultation, René Brouillet, Etienne Burin des Roziers et Maurice Ulrich, lui ont suggérées. Mais on ne déplace pas aisément les murs d'une vieille maison. Surtout lorsque les Finances, sceptiques sur le rendement des Affaires, mesurent les crédits.

Bref, le Département reste « inadaptable ». Sa prise en main par Jean François-Poncet est interprétée comme un gage de changement. Le nouveau ministre affirme vouloir aller au fond des choses et vite en besogne. Il a, pour cela, la qualité du diplomate, l'expérience du P.d.g., et l'estime du Président. Des atouts, certes, mais...

A une époque où chefs d'Etat et ministres règlent entre eux les affaires du monde, où les ventes de pétrole et les exportations de centrales nucléaires comptent plus qu'une convention ou qu'un traité, à quoi servent encore le Quai d'Orsay, le Foreign Office ou le State Department ? N'est-ce pas par téléphone que Valéry Giscard d'Estaing, Helmut Schmidt et Giulio Andreotti ont réglé directement la

question de la participation de l'Italie au nouveau système monétaire européen ?

« La fonction d'ambassadeur, dit carrément un haut fonctionnaire qui a travaillé à l'Elysée, telle qu'elle est conçue à l'heure actuelle, est inutile. A quoi riment ce protocole rigide, ces réceptions de bon ton, ce langage codé ? Ce n'est pas en perdant son temps dans les cocktails que l'on se fait une idée sur l'attitude des syndicats et l'évolution du marché. »

Anachroniques, les ambassadeurs ? Et le ministère des Affaires étrangères ? « Le Quai, affirme un diplomate qui a quitté le Département pour un ministère plus dynamique, c'est un castel du Périgord. On y mange encore parfois du foie gras, lorsqu'il y a des invités, mais, dès qu'ils sont partis, on se calefeutre devant la cheminée médiévale où l'on brûle de temps en temps un meuble d'époque pour faire croire qu'il y fait chaud. »

Des sous-préfets complaisants

Jugements de vieux spécialistes. Ceux des jeunes sont plus sévères encore : « Nous avons la plus mauvaise image de marque de toute la Fonction publique, dit amèrement un diplomate de la nouvelle génération, pourtant très attaché à son métier. L'expression de Georges Pompidou sur les ambassadeurs dont « l'exercice permanent est celui de la tasse de thé et du petit gâteau » nous colle à la peau. Et, depuis l'affaire du vote des Français à l'étranger, nous sommes, en plus, des sous-préfets complaisants. »

Pour beaucoup, le Quai n'est que la quintessence du « style rétro », un club fermé, élitiste, conservateur, réservé aux gens à particule cultivant la suffisance. Avec des attributs surannés : des dépêches encore écrites à la plume, un chiffre qui cache des secrets de polichinelle, une plaque « C D » sur la limousine à fanion tricolore dont la

seule utilité est de protéger des conventions. Les ministres ne semblent accéder à la notoriété que par leurs gaffes et les ambassadeurs par leurs extravagances.

Cette réputation déplorable, entretenue par les écrits d'ex-diplomates, de Roger Peyrefitte à Jacques Baeyens, que le talent, la lucidité ou l'ennui poussent aux méchancetés, doit beaucoup aussi aux aigreurs des Français de l'étranger. Combien d'entre eux sont sortis déçus d'une réception de 14-Juillet où un mousseux tiède a tenu lieu de champagne ? Combien de députés ou de personnalités en voyage ont trouvé insuffisants les honneurs que leur a réservés le représentant de la République ? Pourtant, celui-ci pratique désormais l'ouverture : aujourd'hui le consul général de France à Vancouver ou à Los Angeles reçoit fort courtoisement François Mitterrand ou Jean Elleinstein.

Amertumes et médisances ont une grande part dans le discrédit qui pèse sur notre service diplomatique. Le Quai est malade, certes. Mais le mal n'est pas seulement celui de la mondanité et de ses vanités. Et il n'est pas spécifiquement français : le Département d'Etat est mitraillé de critiques pour n'avoir pas prévu la crise irakienne. Quant au Foreign Office, un groupe de réflexion dépendant du Premier ministre concluait, il y a un an, que mieux vaudrait le remplacer par un service plus apte à troquer la valise diplomatique pour l'attaché-case du technocrate.

Un des problèmes clefs de la diplomatie française est néanmoins propre au régime de la V^e République : c'est celui des relations entre l'Elysée et le ministre des Affaires étrangères. « Plus ils ont avancé dans leur septennat, dit un ancien ministre, plus les successeurs du général de Gaulle, inventeur de ce que Jacques Chaban-Delmas a baptisé le « domaine réservé », ont eu tendance

Suite page 32 →

(1) « La Comédie du pouvoir », de Françoise Giroud, p. 36.

—> Suite de la page 30
à être leur propre ministre des Affaires étrangères. » Sans pour autant utiliser toujours la filière du Quai. Au contraire, en se servant souvent d'une diplomatie parallèle.

Combien d'affaires africaines — du Biafra, autrefois, à l'affaire Claustre, hier — ont été traitées sans excessives consultations du Quai ou contre ses recommandations par les hommes du Président, de Jacques Foccart à René Journiac. Aucun continent n'échappe, en fait, au « mondialisme » élyséen. Bien des ambassadeurs — sinon le ministre lui-même — se sentent parfois court-circuités. Même lorsque leurs compétences ne sont discutées par personne.

Lors des sommets franco-allemands à Bonn, Valéry Giscard d'Estaing ne

quantité négligeable. En mai dernier, par exemple, lors de la crise du Shaba, il a joué son rôle, et celui-ci ne lui a pas été contesté. C'est notre ambassadeur à Kinshasa, André Ross, fin diplomate, ancien négociateur des accords d'Evian, qui, avec les conseillers militaires français du Zaïre, a tiré la sonnette d'alarme à Paris, dès les premiers signes du drame de Kolwezi. C'est notre ambassadeur à Bruxelles, Francis Huré, habitué depuis Tel-Aviv aux situations délicates, qui a tenté d'harmoniser, sans succès, il est vrai, les politiques belge et française.

Louis de Guiringaud, à la différence du Président et du ministre de la Défense, était à Paris pendant ce week-end de la Pentecôte 1978 où la crise s'est nouée. On lui en sut gré. Il fut le premier associé à tous les

Alexandre de Marenches, directeur général du Sdece. Et les remarques que Giscard y adjoint au crayon vert sont souvent estimées « elliptiques » par les agents du Quai auxquels elles sont retournées.

Chaque lundi, le ministre a le privilège d'un entretien en tête à tête avec le Président, et, chaque mercredi, celui de faire une communication au Conseil des ministres. Ces rites hebdomadaires, scrupuleusement observés lorsque les déplacements à l'étranger n'en dispensent pas, ne donnent pas pour autant du poids à ses avis. Si, même, il ose en avoir. Promus tous les deux du rang d'ambassadeur à celui de ministre, comme une « divine surprise », Jean Sauvagnargues et Louis de Guiringaud ne dérogeaient pas aux usages de la Carrière, que l'on sait prudents.



André François-Poncet, père du nouveau ministre des Affaires étrangères, remettant ses lettres de créance au Quirinal, à Rome, le 21 novembre 1938.

prend pas toujours la peine d'informer l'ambassadeur de ses conversations avec Helmut Schmidt ou de l'inviter à sa table. Traitement humiliant qui ne facilite pas la tâche d'un diplomate. Désabusé, l'un d'eux ironise aujourd'hui en citant Montherlant : « Comme avec une femme, j'agissais à tâtons et à la grâce de Dieu. » Plus sérieux, il affirme : « Il ne peut y avoir de réforme du Quai sans réforme du gouvernement. »

Même Maurice Couve de Murville, qui fut dix ans ministre des Affaires étrangères, avant de devenir Premier ministre du général de Gaulle, murmure mezza voce : « On s'est habitué à faire la politique étrangère sans le Quai. Voilà une pratique qui doit cesser »

Il serait faux, pourtant, de dire que le ministère est toujours tenu pour

conseils de guerre de l'Elysée qui ont précédé la décision de faire intervenir les parachutistes français. Signe pourtant de la relativité de son influence : cette décision a été arrêtée officiellement, lors d'un tête-à-tête du Président et du ministre de la Défense, Yvon Bourges.

Dans la gestion quotidienne, les relations entre l'Elysée et le Quai sont à la fois étroites et méfiantes. Les télégrammes de nos quelque cent cinquante missions à l'étranger et les notes du ministère lui-même fournissent l'essentiel de l'information du cabinet de l'Elysée. Vingt d'entre eux sont jugés dignes, chaque jour, de parvenir sur le bureau du Président, assortis d'un résumé de son conseiller diplomatique, Gabriel Robin. Mais ces dépêches ont parfois moins de poids que les avis d'autres visiteurs de l'Elysée, comme

Une « administration légère »

L'Elysée n'a pas fait seul le malheur du Quai. Celui-ci s'est tissé à l'intérieur de la maison. La dégradation s'est accomplie derrière le paravent de la grandeur gaullienne, dès 1958. Par mépris de l'intendance, par souci de préserver sa fameuse « spécificité », le Département a refusé de participer aux batailles revendicatives et aux efforts d'adaptation de la Fonction publique, à laquelle il appartient pourtant.

« On en a profité pour nous tondre la laine sur le dos, constate un énarque du Quai. La Coopération, les Finances, le Commerce extérieur, chacun s'est arrogé, sous prétexte de technicité, des pans entiers de nos activités à l'étranger. » Aujourd'hui, le budget des Affaires étrangères ne représente plus qu'un tiers de ce que la France dépense pour ses affaires extérieures. Et encore, la moitié de ce budget est-elle consacrée aux relations culturelles, scientifiques et techniques.

Contrairement à ce que l'on croit parfois, les Affaires étrangères ne constituent qu'une « administration légère », par ses moyens souvent dérisoires et par ses effectifs. Son recrutement est loin d'être homogène, les voies d'accès au Quai étant multiples et ses héritages administratifs nombreux. Ses quelque dix mille agents (dont 50 % sont des non-titulaires et 65 % vivent en poste à l'étranger) ne font pas le poids face aux gros bataillons de l'Economie et des Finances (170 000). Surtout lorsqu'ils sont mal défendus par un ministre peu soucieux des contingences, comme ce fut souvent le cas sous la V^e République. Résultats : budget lamentable, traitements inférieurs à ceux des autres administrations, gestion du personnel réduite au jeu des influences, mauvaise utilisation des compétences.

Conséquence grave, aussi : la vie en poste, qui cache sa misère sous les lambeaux d'un protocole démodé, tente

de moins en moins les jeunes diplomates. D'autant que l'éloignement les prive de contacts utiles à leur carrière, que le retour en France, où une bonne partie des primes disparaît, pose de cruels problèmes d'intendance. Leurs femmes aussi répugnent, de nos jours à abandonner un métier à Paris pour aller faire les relations publiques de la France à Kuala Lumpur ou à Brazzaville. Au risque de perdre tous les avantages de leur propre carrière.

Ainsi, le Quai s'étirole dans son découragement ou sa suffisance. Le réveil est brutal. Brusquement, en 1972, on s'aperçoit que les jeunes énarques sortant dans la botte ne choisissent plus la Carrière. Il faut, cette année-là, attendre le 40^e rang pour trouver un candidat, et le 80^e pour remplir les huit postes offerts à la promotion. Même dans le langage du Quai, l'affront revêt « une certaine gravité ». Un autre plus inquiétant suit bientôt : en 1974, conscientes de la dégradation du Département, nos futures Excellences décident de se syndiquer au côté du « petit personnel » — plus à la C.f.d.t. qu'à la C.g.t., il est vrai — de manifester et de pétitionner pour obtenir ce que leur ministre ne demande pas.

On pare alors au plus pressé en faisant des concessions. En particulier aux énarques. Mais ceux-ci ne représentent que 13 % de cette catégorie A, qui cumule déjà tous les privilèges du Quai. Les favoriser ne fait qu'accroître le malaise. Il est temps de parler de réforme.

Un secret cosmique

En novembre 1977, Louis de Guiringaud annonce enfin, d'un ton satisfait, à la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale : « Le plan est là. Il a cinquante-cinq pages. Nous en avons saisi les services compétents de la Rue de Rivoli. » Président de la Commission, Maurice Couve de Murville s'étonne alors que ce texte n'ait pas été porté à sa connaissance. Il sait mieux encore qu'un journaliste que le Quai a le goût du secret. On y est même, dans certains services, « habilité au secret cosmique ».

Un an après, Jean-Pierre Cot, membre socialiste de la Commission des Affaires étrangères, n'a pas encore eu connaissance du projet de réforme.

Ses trois principales dispositions sont néanmoins connues. Elles sont en cours d'application, sans d'ailleurs avoir fait l'objet de véritables consultations à l'intérieur de la maison. Il est vrai qu'elles ne vont pas loin. La première est la « géographisation » : ce mot barbare vise à associer au sein d'une même direction sectorielle les différents aspects — politique, économique et culturel — de la vie internationale. Ainsi, les directions « Asie » ou « Europe », politiques par tradition, inté-

grent désormais un conseiller économique.

Second volet plus important : l'effort financier. Le budget des Affaires étrangères, qui était tombé à 1 % du Budget général, un des plus misérables de l'Etat, bénéficie, cette année, d'une augmentation légèrement supérieure à celle des autres dépenses publiques. Ce n'est pas encore le grand bond en avant, mais cette rallonge permettra de doter d'un logement quelques agents en poste, ou d'un coffre-fort certaines ambassades qui en sont dépourvues. Le ministère des Finances n'a pas encore, pour autant, avalisé l'idée d'un plan de redressement de cinq ans, comme l'avait demandé le Quai.

Pour Louis de Guiringaud, ancien ambassadeur lui-même, le pivot de la réforme devait être le renforcement

diplomate. Car, ou un ambassadeur a une forte personnalité, et il gouverne de facto toute son ambassade. Ou il est médiocre, et un décret ne lui donnera pas une once d'autorité de plus. »

L'affaire du décret traîne pendant des mois. La guérilla oppose les cabinets ministériels. Le Quai, une fois encore, y fait figure d'adversaire prétentieux et mal armé. Premier échec en mars dernier : le Conseil d'Etat rend, par quinze voix contre treize, un avis défavorable au décret qui prétend « assurer l'unité de la représentation de la France à l'étranger autour de l'ambassadeur ».

Parallèlement, les grands ministères et, en premier lieu, celui de la Défense, se mobilisent pour faire échec aux prétentions des Affaires étrangères.

L'affrontement est prévu à l'Hôtel



La passation de pouvoirs entre Louis de Guiringaud et Jean François-Poncet, au Quai, le 30 novembre.

des pouvoirs des chefs de mission. Ceux-ci, aux termes d'un décret préparé par ses soins, devraient devenir, dans leur poste proche ou lointain, l'équivalent d'un préfet, responsable des activités non seulement des agents des Affaires étrangères, mais des conseillers détachés par les autres ministères, financiers, économiques, commerciaux, agricoles ou scientifiques. Sans parler des militaires et des agents du Sdece, toujours honteusement cachés, eux. En contrepartie, l'ambassadeur ne serait plus seulement le représentant du Quai d'Orsay, mais le « chargé d'affaires » de tous les ministères concernés, et leur intermédiaire privilégié auprès de leurs homologues étrangers. Même si ses instructions passaient nécessairement par le Quai d'Orsay.

« Ce légalisme byzantin n'a pas grande importance, remarque un ancien

Matignon. La délégation du ministère de la Défense est particulièrement musclée : des généraux, dont le général Guy Mery, chef d'état-major des Armées lui-même, de hauts fonctionnaires et des membres du cabinet sont prêts pour une bataille difficile. Le combat n'a même pas lieu. Le Quai, imprévoyant ou pessimiste, n'a daigné envoyer au front que deux jeunes énarques désinvoltes et mal préparés à l'épreuve : « Ils ont été immédiatement fusillés », dit un témoin. Et le décret est, en jargon administratif, « remis dans le dossier ». De toute manière, l'adaptation de notre outil diplomatique exige davantage.

L'ambassade est de moins en moins un lieu de négociation. Est-elle pour autant une tour d'observation, dans les pays où les diplomates peuvent circu-

—> comme dans ceux où leurs activités et leurs déplacements sont surveillés ? L'inflation des notes d'actualité et des télégrammes d'ambassadeurs n'est pas une garantie de bonne information. « Le ghetto diplomatique dans lequel sont enfermés nos représentants à l'étranger, les amabilités dangereuses dans lesquelles se confinent les contacts ne permettent guère de pénétrer les réalités d'un pays, constate un jeune diplomate qui travaille sur le terrain. Les vieux ambassadeurs, ajoute-t-il, n'ont souvent que trois sources d'information : la presse locale, les dîners mondains et leur... boy. Les jeunes énarques qui débarquent ont souvent tendance à voir le monde à travers le prisme de leur savoir abstrait. »

Une vision diplomatique classique



René Journiac, conseiller technique du président de la République, avec Chirac, Houphouët-Boigny et Senghor, à la Conférence franco-africaine de mai 1976.

s'accorde mal aux exigences modernes. « Le monétaire, avouait un ancien ambassadeur à Bonn, devenu pourtant ministre, cela est au-delà de mes compétences et c'est traité au-dessus de ma tête. » Dans les relations franco-allemandes, le monétaire, pourtant...

« Aujourd'hui, résume Michel Jobert, ancien ministre des Affaires étrangères et fondateur du Mouvement des Démocrates, il faut que l'ambassadeur soit un bon technicien des dossiers, qu'il ait la capacité et le goût de gérer une mission aux multiples facettes. Et qu'il sache faire de son ambassade une hôtellerie où les invités ne seront pas toujours ceux du corps diplomatique avoisinant. »

Cet ambassadeur moderne, technicien polyvalent, diplomate et administrateur, polyglotte et journaliste, serait-il un homme introuvable ? Il en existe,

et nous en avons rencontré. Constituent-ils la majorité de nos représentants ? Un « oui » serait une réponse vraiment trop optimiste. Ne cite-t-on pas encore des nominations aberrantes, dans bien des postes, et non des moindres ? Et des cas ridicules, dont le symbole est celui de cette Excellence qui faisait clouer les volets de la chancellerie par crainte des courants d'air. Louis de Guiringaud lui-même, lors d'un malheureux voyage en Afrique orientale, n'a-t-il pas fait l'expérience d'un ambassadeur mal informé et maladroit ? Le président de la République n'a-t-il pas été placé dans une situation embarrassante par son ambassadeur à Washington, qui, lors de la dernière campagne présidentielle, s'obstinait à prédire la victoire de Gerald Ford et interdisait pratiquement à ses collabo-

rateurs de rencontrer Jimmy Carter, ce « planteur de cacahuètes » ?

Les exemples inverses sont heureusement fréquents. Comme celui de l'ambassade de Téhéran, conduite aujourd'hui par Raoul Delaye, qui a fait preuve de plus de perspicacité sur la crise iranienne que d'autres, mieux dotées pourtant.

Le choix des hommes — et le Quai n'en manque pas d'excellents — joue autant, voire plus, que les textes juridiques. Le nouveau ministre a l'intention d'en faire une priorité. De promouvoir aussi, au sein de l'Administration, la formation de « spécialistes » non seulement de certaines régions du monde, comme l'Europe ou l'Afrique, mais des grands dossiers de la politique contemporaine.

Mais ses projets vont au-delà d'une gestion intelligente du capital humain

de notre diplomatie. C'est aussi à un remodelage de certaines structures, et surtout à un changement des méthodes de travail qu'il veut parvenir. On parlera peut-être plus demain, au Quai, d'informatique et de télécommunications qu'il n'était d'usage.

Cinq groupes de travail vont se mettre à l'œuvre, dont trois devront remettre leurs conclusions dès février prochain. Ils examineront les problèmes urgents, dont ceux de l'information, pivot de l'action d'aujourd'hui et de notre action culturelle à l'étranger. Et aussi le sort des catégories de personnel les plus défavorisées du Quai, qui souffrent d'avoir été particulièrement délaissées depuis vingt ans. Quant aux mutations budgétaires qu'entraîne toute réforme, elles feront, cette fois, l'objet d'un solide dossier pour les Finances.

Bien d'autres idées sont dans l'air, de l'aménagement progressif de la carte diplomatique — le Quai a, aujourd'hui, autant d'agents au Maghreb que dans tout le continent américain — à la révision du rôle du cabinet, qui ne doit plus être un écran entre le ministre et ses subordonnés. On veut aussi établir plus de passerelles avec les autres administrations pour faciliter le « brassage » avec les autres fonctionnaires. On parle même de faire appel, dans certains cas, à des personnalités du secteur privé.

Une des innovations sera la création d'un état-major de crise, avec sa salle opérationnelle installée tout près du chiffre, dans ce petit Taverny qui se construit sous les jardins du ministère. Cette cellule légère mais permanente centralisera l'information chaque fois qu'une crise éclatera — acte de terrorisme ou conflit politique — et coordonnera l'action des ministères concernés en préparant ainsi le terrain aux décideurs... de l'Élysée.

On promet, on jure que le vent du changement soufflera sur le vieil hôtel à colonnes du Quai d'Orsay. Mais, soyons réalistes, l'outil diplomatique ne peut être qu'au service, non d'une politique, mais d'une puissance. Et à la mesure de cette puissance. Si le Quai est demain aussi efficace que le centre des astronautes de la Nasa, à Houston, si nos postes diplomatiques retrouvent de nouveaux Talleyrand ou de nouveaux Cambon, la politique qu'ils auront à promouvoir n'en sera pas moins celle d'une puissance « moyenne ». « Les relations entre États sont dures et froides », rappelait, en prenant ses fonctions, le nouveau ministre des Affaires étrangères. La diplomatie « chaleureuse et humaine » qu'il préconise ne peut que mordre sur cette réalité.

Modestement. ARLETTE MARCHAL
et BERNARD ULLMANN ■
Avec Sylvie Pierre-Brossolette
et Jérôme Dumoulin.