

La diplomatie, l'humanitaire et le développement: où, pourquoi et comment ?



La ou les diplomaties

Définition et historique

La diplomatie est le moyen par lequel les États entretiennent des relations extérieures pacifiques. En pratiquant la diplomatie, les États défendent leurs intérêts et essaient d'être influents sur la scène internationale de manière pacifique.

Le diplomate est celui qui pratique la diplomatie au nom de son pays : il le représente auprès d'un autre État (c'est ce que l'on appelle la « diplomatie bilatérale ») ou lors de négociations internationales (c'est ce que l'on appelle la « diplomatie multilatérale »).



Diplomaties bilatérale et multilatérale

La diplomatie bilatérale implique deux acteurs, généralement deux États, et s'exerce dans le cadre d'une ambassade. La diplomatie multilatérale réunit quant à elle trois acteurs ou plus. Avant la création des organisations intergouvernementales, la diplomatie multilatérale se pratiquait dans le cadre de conférences ou de congrès internationaux. Aujourd'hui les diplomates qui travaillent dans un cadre multilatéral sont généralement en poste dans une représentation permanente ou mission auprès d'une organisation internationale.

- **Relations diplomatiques et consulaires**

En France, le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) est en charge des relations diplomatiques et des relations consulaires. Ces relations sont placées sous le contrôle de la même

entité, mais elles ont des histoires et des objectifs différents. Les relations consulaires remontent au XII^e siècle. Elles ont alors pour mission la protection des commerçants expatriés et des voyageurs, ainsi que la réalisation d'actes notariés extraterritoriaux. Les relations diplomatiques naissent quant à elles dès l'Antiquité et ont pour objectif de gérer les relations entre souverains. Les relations diplomatiques et les relations consulaires actuelles sont définies par deux conventions internationales : la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, signée en 1961, et la convention de Vienne sur les relations consulaires, signée en 1963. Cette dernière définit les missions des « fonctionnaires consulaires », chargés de la protection d'intérêts privés et des nationaux séjournant à l'étranger et non pas des relations entre États. La convention de Vienne sur les relations consulaires précise que les fonctions consulaires sont généralement exercées par des postes consulaires, mais qu'elles peuvent également être exercées par des missions diplomatiques. Le diplomate peut donc être affecté à des tâches diplomatiques, comme à des tâches consulaires. Les relations consulaires ne sont cependant pas assimilées à la diplomatie *stricto sensu*.



Histoire de la diplomatie

La diplomatie a évolué au fur et à mesure que les relations entre les États se sont développées. De l'Antiquité au Moyen Âge, la diplomatie s'apparente à une action ponctuelle qui prend la forme de missions *ad hoc*, sans présence permanente et sans corps de fonctionnaires. Ce sont les Républiques italiennes qui instaurent, au XVI^e siècle, les premières missions permanentes, suivies de la France, du Royaume-Uni, etc.

En France, le premier ministre des Affaires étrangères (Louis de Revol) est nommé le 1^{er} janvier 1589 et remplace les secrétaires d'État. Il est aidé par un commis et six clercs. Il faut attendre 1626 pour voir apparaître une véritable administration dédiée à la diplomatie, qui comprend 39 commis à la veille de la Révolution française. En 1685, la France compte onze ambassades permanentes, trois missions spéciales et cinq ministres résidents, tous en Europe. En 1853, le ministère des Affaires étrangères français emménage au Quai d'Orsay.

Le véritable métier de diplomate naît avec l'organisation des différentes conférences diplomatiques, telles que le congrès de Vienne

en 1815. À la fin du XIX^e siècle, les secteurs couverts par les diplomates deviennent de plus en plus nombreux (commerce, culture, etc.). Au début du XX^e siècle, les moyens de communication se modernisent et transforment les missions des diplomates au quotidien.

Après la Seconde Guerre mondiale, les rapports diplomatiques s'amplifient du fait de la création de nouveaux États et d'organisations intergouvernementales. En 1961 est signée la convention de Vienne sur les relations diplomatiques qui détermine le statut des diplomates. Ce texte est complété en 1963 par la convention de Vienne sur les relations consulaires.

Depuis on parle de « diplomatie publique » d'une part parce que la diplomatie traditionnelle est devenue de plus en plus transparente et ouverte aux acteurs extérieurs, notamment issus de la société civile, et d'autre part parce qu'un certain nombre d'acteurs, les organisations non gouvernementales (ONG) par exemple, ont développé certaines formes de diplomatie (cf. ci-dessous).



Histoire de la diplomatie française, De 1815 à nos jours, Jean-Claude Allain, Pierre Guillen et Georges-Henri Soutou, Librairie académique Perrin, coll. « Tempus », 2007 (retrace et analyse la diplomatie française depuis 1815).

Dictionnaire de la diplomatie, Jean-Paul Pancraccio, éd. Dalloz/Micro-Buss, 2006 (dictionnaire très complet mais coûteux).

Les mots de la diplomatie, Raoul Delcorde, éd. L'Harmattan, 2005.

Les acteurs

• Les acteurs traditionnels

Les acteurs traditionnels de la diplomatie sont les États. La diplomatie est incarnée par le ou la ministre des Affaires étrangères d'un pays, appelé également le « chef de la diplomatie ». Il s'appuie généralement sur un ministère des Affaires étrangères et des missions diplomatiques. Cependant, du fait de la complexification des relations internationales, de plus en plus de ministères techniques définissent et participent activement à l'action extérieure d'un État.



La mission diplomatique

Selon la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, une mission diplomatique est dirigée par un « chef de mission » et composée par des « membres du personnel de la mission » (personnel diplomatique, administratif et technique). Ils forment ensemble les « membres de la mission ». Les « membres du personnel diplomatique » désignent les diplomates, appelés également « agents diplomatiques », alors que les membres du personnel de la mission employés dans le service administratif et technique de la mission sont appelés « membres du personnel administratif et technique ».

Le chef de mission diplomatique

Le « chef de mission » doit recevoir l'agrément de l'État dans lequel il va exercer son métier, appelé également « État accréditaire » ou « pays de résidence » dans le jargon de la diplomatie. Pour recevoir cet agrément, il doit remettre ses « lettres de créance » au chef de l'État et au ministère des Affaires étrangères de l'État accréditaire. Selon la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, il existe trois types de « chefs de mission » : les ambassadeurs, les envoyés ou ministres et les chargés d'affaires.

L'agent diplomatique

Selon la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, « la personne de l'agent diplomatique est inviolable. Il ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention ». L'agent diplomatique, ainsi que les membres de sa famille (pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'État accréditaire) jouissent des privilèges et de l'immunité diplomatiques. Ils ne peuvent apparaître devant la juridiction pénale de l'État accréditaire. L'agent diplomatique détient généralement un passeport diplomatique.

Le corps diplomatique

Le corps diplomatique correspond à l'ensemble des « membres de la mission » diplomatique. Il ne faut donc pas forcément être diplomate pour être inscrit sur une liste diplomatique ou faire partie du corps diplomatique.

- **Les nouveaux acteurs**

Le XX^e siècle a cependant vu une multiplication des acteurs sur la scène internationale (les Nations unies, la Communauté européenne, mais également les *think tanks*, les collectivités territoriales et les orga-

nisations non gouvernementales) et le champ d'action de la diplomatie s'est progressivement étendu à ces nouveaux acteurs. L'apparition de ces derniers nouveaux acteurs a d'ailleurs engendré la création de nouvelles formes de diplomatie, ou « para-diplomaties », telles que la diplomatie intellectuelle, la diplomatie humanitaire, la diplomatie des villes et la diplomatie non gouvernementale. Ces nouveaux acteurs ont développé des compétences similaires à celles des acteurs traditionnels de la diplomatie, mais leurs objectifs sont souvent différents, voire plus spécifiques.



La diplomatie intellectuelle

Le terme « diplomatie intellectuelle » est emprunté à Thierry de Montbrial, créateur et directeur général de l'Institut français des relations internationales (IFRI) depuis 1979. La « diplomatie intellectuelle » naît cependant déjà au lendemain de la Première Guerre mondiale lorsque plusieurs institutions indépendantes de recherche et de débat sur les questions internationales sont créées (exemple: le Council on Foreign Relations à New York, le Royal Institute for International Affairs (Chatham House) à Londres et le Centre d'études de politique étrangère à Paris). Ces centres de recherche, également appelés *think tanks*, ont pour objectif d'analyser les relations internationales de manière indépendante et non partisane. Le nombre de *think tanks*, ainsi que leur influence sur la « diplomatie traditionnelle » varient beaucoup selon les pays. La majorité d'entre eux (environ 1 500) sont situés en Amérique du Nord, plus particulièrement à Washington. Ce chiffre, mais surtout le débat d'idée entre la « diplomatie intellectuelle » et la « diplomatie traditionnelle » qui en résulte, est souvent envié en Europe. La « mise en place d'une véritable diplomatie intellectuelle : développer les échanges de personnel entre les *think tanks* et l'administration française et mieux mobiliser les Français présents dans les organisations internationales » fait par exemple partie des conclusions du groupe de travail français qui a planché, en 2007, sur les enjeux de la mondialisation (conclusions du groupe de travail international sur la mondialisation, présidé par Pascal Morand, avril 2007).

La diplomatie humanitaire

Selon le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la diplomatie humanitaire est un moyen « de rendre les États attentifs aux problèmes et aux questions d'ordre humanitaire » (www.irc.org). Une étude intitulée

Diplomatie humanitaire (Humanitarian Diplomacy en anglais — voir titre complet ci-dessous) va même plus loin en comparant le travail des humanitaires à celui des diplomates. D’après les auteurs de cette étude (Larry Minera et Hazel Smith), les humanitaires et les diplomates ont en effet en commun un certain nombre d’activités : la communication, la recherche d’informations et la négociation. Ceci s’explique par le fait que les humanitaires travaillent et évoluent souvent dans des contextes extrêmement politisés, bien que l’humanitaire n’est pas une entreprise politique. L’humanitaire doit négocier avec les autorités politiques et militaires du pays d’intervention pour organiser le déploiement des organisations et du personnel humanitaire, l’accès aux populations civiles, le suivi des programmes d’aide, etc. Les auteurs soulignent cependant que des différences importantes persistent : face à l’urgence, l’humanitaire improvise et prend des risques, alors que le diplomate est tenu de respecter des instructions précises ; l’humanitaire ne dispose pas de la même autorité et des mêmes instruments que le diplomate, qui peut avoir recours à des sanctions économiques ou militaires ; enfin, alors que le diplomate travaille généralement à huis clos, l’humanitaire a souvent recours aux médias et au grand public (à l’exception du Comité international de la Croix-Rouge, CICR). L’on parle de diplomatie de l’urgence lorsque des diplomates interviennent dans l’urgence, pour venir en aide à des populations en détresse, françaises ou étrangères.

La diplomatie des villes

Le concept de « diplomatie des villes » est introduit en 2005 par l’organisation Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) *via* la création, en son sein, d’une commission du même nom. Une conférence dédiée à la « diplomatie des villes » est par ailleurs organisée à La Haye en juin 2008 par CGLU. Depuis l’introduction de ce concept, plusieurs tentatives de définition ont été faites : CGLU définit la diplomatie des villes comme « l’outil des gouvernements locaux et de leurs associations en vue de la promotion de la cohésion sociale, de la prévention des conflits, de la résolution des conflits et de la reconstruction post-conflit, dans le but de créer un environnement stable dans lequel les citoyens peuvent vivre ensemble dans la paix, la démocratie et la prospérité » ; deux chercheurs néerlandais proposent une définition alternative dans leur papier *City Diplomacy: The expanding Role of Cities in International Politics* (voir titre complet ci-dessous), à savoir : « la diplomatie des villes tient dans les institutions et les processus par lesquels les villes s’engagent dans des relations réciproques avec d’autres acteurs sur la scène politique internationale dans le dessein d’y être représentées, ainsi que leurs intérêts ». Certains professionnels s’interrogent sur la valeur ajoutée de

ce nouveau concept par rapport à la notion, fondée juridiquement, de « coopération décentralisée ». L'ancêtre du concept de la « diplomatie des villes » est celui de « politique étrangère municipale » qui émerge aux États-Unis dans les années 1980.

La diplomatie non gouvernementale

Coordination SUD (Solidarité urgence développement), le réseau d'organisations de solidarité internationale (OSI) françaises créé en 1994, est à l'origine de la notion de « diplomatie non gouvernementale ». Dans son livre *La diplomatie non gouvernementale. Les ONG peuvent-elles changer le monde ?*, l'ancien président de Coordination SUD, Henri Rouillé d'Orfeuil, explique que la diplomatie traditionnelle, celle des gouvernements, a besoin de l'action des citoyens pour être efficace. La « diplomatie non gouvernementale » se traduit principalement par l'acquisition au sein des organisations non gouvernementales (ONG) françaises d'une expertise sur les enjeux mondiaux et par des actions de plaidoyer auprès des pouvoirs publics français, mais également auprès d'organismes internationaux à travers notamment des réseaux européens (exemple : CONCORD, Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement) et internationaux dans les pays du Nord comme du Sud. La notion de « diplomatie non gouvernementale » reste cependant très discutée. Pour Samy Cohen, les diplomates du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) restent néanmoins indispensables, tout comme le Quai d'Orsay en tant qu'institution, « l'unique gardien de la mémoire des choses ».

(Source: *Les diplomates. Négocier dans un monde chaotique*, Samy Cohen, 2002)

Régis Mabilais



Responsable des relations avec la société civile à l'Agence française de développement (AFD), ancien chargé de mission au ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et à Coordination SUD

Je suis rentré dans le monde de la coopération par le secteur des ONG, et plus particulièrement dans le domaine du plaidoyer. Mon travail consistait à analyser et élaborer des positions sur les politiques d'aide publique au développement. L'objectif était de peser sur le débat public sur ces enjeux, en particulier dans la presse, et de faire-valoir les analyses des ONG auprès des administrations, des parlementaires et des décideurs politiques. Ce travail de « diplomatie non gouvernementale » s'appuyait sur une forte implication dans les réseaux européens et internationaux d'ONG et sur un lien étroit avec les organisations de la société civile du Sud.

Après plusieurs années de travail d'analyse et de plaidoyer sur cette politique publique, j'ai voulu poursuivre mon parcours professionnel dans une administration centrale afin de contribuer plus directement aux réflexions stratégiques sur son élaboration et sa mise en œuvre. Mes fonctions au ministère des Affaires étrangères m'ont permis d'être en prise plus directe avec les processus de décision politique. Le mode de fonctionnement du secteur non gouvernemental et celui d'un ministère sont sensiblement différents. Un chargé de plaidoyer en ONG dispose d'une grande marge d'autonomie dans un contexte très réactif marqué par le travail en réseau. Le travail en administration centrale est quant à lui marqué par le respect des circuits hiérarchiques et des procédures formelles.



Les think tanks. Cerveaux de la guerre des idées, Stephen Boucher et Martine Royo, éd. Le Félin, 2006.

Humanitarian Diplomacy. Practitioners and Their Craft, édités par Larry Minera et Hazel Smith, United Nations University Press, 2007.

Français en danger, la diplomatie de l'urgence, reportage de Marc Garmirian, « Envoyé Spécial », France 2, 12 mars 2009 (www.envoyespecial.france2.fr)

« Conceptualiser “la diplomatie des villes”. Ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements » de Yves Viltard, Presses de Sciences Po, *Revue française de sciences politiques*, mars 2008, volume 58.

City Diplomacy: The expanding Role of Cities in International Politics, Rogier Van der Pluijm, Jan Melissen, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, avril 2007.

La Diplomatie non gouvernementale. Les ONG peuvent-elles changer le monde? Henri Rouillé d'Orfeuill, éd. de l'Atelier, 2006.

Les ONG: le contre-pouvoir?, Michel Doucin, éd. Toogezet, 2007.

Objectifs et outils

• Politique étrangère et diplomatie

Les objectifs de la diplomatie sont fixés par la politique étrangère du pays. La politique étrangère est une politique publique qui organise l'action d'un pays à l'étranger. La diplomatie est l'outil aidant à définir et à mettre en œuvre la politique étrangère. Elle constitue la traduction concrète, professionnelle, « tactique » de cette politique publique qu'elle contribue à mettre en œuvre.