

De la transparence en diplomatie. Entre vision idéale et nécessités de communication

Olivier Arifon *

Université de Strasbourg (« Robert-Schuman »)

Le statut de l'information, une composante majeure de la négociation, a évolué au cours du temps, à la fois reflet de la posture du pouvoir et enjeu de la société de l'information. Suite aux demandes de transparence, liées aux facteurs démocratiques et à la présence des médias, la frontière entre ce qui est secret et ce qui ne l'est pas se modifie et influence fortement les pratiques de la négociation internationale. En effet, les nécessités d'une médiation diplomatique réussie ne sont pas toujours identiques aux intérêts des médias et du public.

Idéal du discours et idéal de la négociation diplomatique

Pour le sens commun, la diplomatie reste un milieu confiné dont l'un des stéréotypes consiste à participer à des réceptions et dîners. Or, la négociation diplomatique engage le destin des nations, comme le montrent les conséquences des modalités de signature du Traité de Versailles en 1919. L'époque où les rencontres, contacts et échanges d'informations se déroulaient uniquement dans les salons et les réceptions, le tout dans une ambiance de secret, est révolue : « *La négociation est grande consommatrice d'informations d'origine et de toute nature. L'efficacité de la machine diplomatique dépend d'une bonne circulation du renseignement.* » (Plantey, 2002). De tous temps, les diplomates ont eu pour mission de s'informer auprès du prince ou des représentants de l'État dans lequel ils exercent, afin d'éclairer le décideur sur ses choix politiques et économiques.

Longtemps centré sur le relationnel et l'accès direct aux responsables pour obtenir de l'information, le contexte a évolué. Certes, les réceptions privées restent des occasions pour le développement des contacts et sont liées au statut de représentation. C'est aussi le meilleur espace pour une communication interpersonnelle mettant en oeuvre les réseaux. Toutefois, le temps ou négociateurs, diplomates, administrateurs et dirigeants

* olivier.arifon@wanadoo.fr

d'entreprises étaient issus des mêmes milieux, le plus souvent de la noblesse de cour puis des grandes écoles (en France du moins) s'éloigne. Le développement des médias, des réseaux et l'arrivée de nouveaux interlocuteurs et partenaires, comme les membres d'organisations non gouvernementales, change peu à peu le contexte. Enfin, Internet irrigue l'ensemble des acteurs dans toutes les directions.

De l'ombre à la lumière, les nouveaux cadres de la négociation

La négociation se complexifie comme se diversifient les sources et la diffusion de l'information et les statuts et rôles des intervenants (présence d'experts). Par ailleurs, plusieurs éléments concourent à un contrôle précis de la communication : réussir une négociation demande discrétion et mesure afin de ne pas oblitérer les négociations suivantes. Enfin, la qualité de l'information pèse sur l'efficacité du dispositif mis en place par le négociateur. Cette situation met le négociateur devant les questions suivantes : que garder secret et que dévoiler ? Quelle valeur ajoutée apporter au centre (l'administration centrale ou le cabinet) ? Comment hiérarchiser l'information devenue surabondante ? Comment communiquer face aux médias ? Comment articuler demande de transparence et nécessaire secret des négociations ?

Répondre à ces questions demande d'observer la place et le rôle du secret dans le politique et son expression, le pouvoir, et dans la société de l'information. Décider de garder une information secrète, c'est signifier le statut d'une information, incarner le pouvoir et modifier unilatéralement la médiation. Pratiquement et symboliquement, le secret structure le social et désigne l'autre comme différent, (ceux qui savent ne peuvent partager avec ceux qui ne savent pas). Par ailleurs et plus récemment, la notion de transparence s'affirme dans les sociétés démocratiques et/ou occidentales, (un régime totalitaire impose le secret et exclut la transparence). L'espace de la négociation diplomatique forme le point de contact entre ces deux notions puisqu'il inclut les dimensions politique et communicationnelle dans une rencontre entre pouvoir et société.

Une rupture dans le rapport au secret de la diplomatie se situe en 1919 avec la création de la Société des Nations, car celle-ci contribue à médiatiser les questions internationales. Les questions relatives à la paix doivent maintenant se placer dans un cadre multilatéral : les négociations confidentielles deviennent des plus en plus publiques, avec la mise en place des congrès. Les diplomates s'en offusquent mais la tendance est là. Le développement des médias modifie également les équilibres entre secret et transparence. À côté des technologies de communication disponibles, plusieurs forces contribuent à modifier les attitudes des négociateurs et les dispositifs auxquels ils sont confrontés. De nouveaux impératifs s'imposent, dont l'exposition d'un message par le négociateur, dans une réponse à une demande de transparence.

La transparence se définit comme « la qualité de ce qui laisse paraître la réalité tout entière » et comprend aussi des acceptions supplémentaires se référant aux phénomènes optiques. Selon Philippe Breton, la transparence est un des constituants de la représentation de l'homme occidental, élément abolissant la frontière entre extérieur et intérieur. André Vitalis va plus loin en s'interrogeant sur nos démocraties occidentales qui, sous la pression des médias et de l'opinion publique, tendent à rendre tout transparent, débat politiques, affaires commerciales et vie privée. Or, la transparence s'accompagne d'une ambiguïté constitutive puisqu'elle s'oppose à l'opacité et a fortiori au secret. Symbole d'ouverture, considérée comme une valeur moderne et éthique, la transparence contribue à justifier des discours et des actions (voir les arguments développés par les deux parties lors du naufrage de l'Erika). La transparence serait alors un indicateur de démocratie où plus une société est transparente, plus celle-ci présente des garanties pour ses citoyens, point de vue de Jacques Attali : « *la transparence est une garantie de démocratie. Abolir ou réduire le secret, c'est-à-dire l'appropriation privée de l'information, c'est entamer l'ultime rempart d'élites autoproclamées.* »¹

La transparence trouve son origine dans l'organisation de nos sociétés occidentales. En effet, celles-ci ont pour constituants le contrat, la science capable d'éclairer la société et la liberté de l'information. La revendication du public est adossée aux logiques de la raison (du moins en France) et aux garanties promises par l'ordre de la loi. Jusqu'au XVIII^e siècle, la transparence était soumise à la prééminence du secret puis les sociétés modernes et leurs valeurs ont déplacé les lignes de partages des deux notions. Toutefois, publicité, technologies et impératifs ne peuvent faire oublier la part de secret qui persiste dans de nombreux cas.²

Lieu du pouvoir, habitué au secret et à la discrétion, la diplomatie et ses négociations voient la situation évoluer : le savoir partagé permet d'une part, l'identification entre les détenteurs de celui-ci et, d'autre part, différencie ces derniers des autres. L'irruption de la transparence pose problème car sa complétude ne peut être réalisée et fait peser deux dangers sur la négociation.

Le premier est de pervertir l'équilibre nécessaire au déroulement des discussions, car présenter trop tôt des faits et des arguments nuit à la situation (sur ce point, les exemples récents abondent dans l'univers de la justice). Le second danger est de réduire la protection des individus par l'irruption du collectif dans leur existence (Lamizet, 1997). Le secret est donc régulation, limite symbolique : il fournit aux acteurs les moyens de se situer. C'est particulièrement vrai dans la négociation ou des décisions

¹ *Verbatim II*, Paris Fayard, 1996, p8.

² *Espion, une anthropologie historique du secret d'État contemporain*, A. Dewerpe, Gallimard, 1994.

engageant les citoyens d'une nation ne peuvent être rendues à la transparence, même s'il est actuellement concevable que les dirigeants expliquent leurs décisions de politique étrangère.

Le réel du politique met en évidence une autre restriction : le pouvoir absolu s'exerce dans le secret et interdit de représenter les identités politiques. Une brève illustration peut ici être menée : le premier opposant au régime de Saddam Hussein choisi par les américains se nomme Ahmed Chalabi. Au milieu des années 1990, celui-ci est "lâché", selon l'expression consacrée, par ces derniers. En effet, celui-ci, outre des problèmes financiers, n'est plus considéré comme porteur d'une identité politique et crédible suffisamment forte pour préparer l'alternance. Iyad Alaoui devient alors le favori du pouvoir américain car, entre autres raisons, il incarne une identité politique plus forte¹. Il faut ici reconnaître qu'*« il existe des identités politiques qui ne font pas partie de l'espace de la communication et de la représentation : des identités qui déterminent des acteurs politiques qui échappent à la communication. »*²

La ligne de partage entre espace public et espace privé évolue, résultat du long processus de nos sociétés passées de sociétés monarchiques transcendées à des sociétés parlementaires où le débat est l'affaire des représentants du peuple. Actuellement, la pression s'accroît avec d'une part, l'omniprésence des médias et la diffusion de l'information en temps réel et d'autre part, l'accès de tous les acteurs aux technologies de communication (par exemple les sites et les Weblogs d'Internet ou les radios aux faibles besoins technologiques). À ce propos, le terrorisme international a bien compris les attentes occidentales et utilise Internet, sachant les problèmes de vérification et de nuisance posés par leurs communiqués.

De l'usage du secret

Le secret est l'un des opposés de la transparence. Historiquement, il s'inscrivait dans le champ du politique et restait le privilège des armées, des monarchies de droit divin, plus généralement du pouvoir. Le secret est toujours établi volontairement et procède d'un choix de ce qui est à taire et à dissimuler. Le discernement, en d'autres termes le sens politique, est le meilleur moyen de parvenir à ce choix. En effet, l'essence de la diplomatie est de déterminer ce qui est à dire et ce qui ne l'est pas, en vue de ménager la relation avec le partenaire et de se garder des marges de manœuvres de négociation.

Par son métier, lié à la qualité de son information, à ses contacts avec des sources proches du pouvoir (ambassadeur, cabinet ministériel, services de renseignement), le négociateur doit préserver une part de secret car, dans le cas contraire, la négociation peut échouer. Le négociateur est

¹ *Rendez-vous avec X*, France Inter, samedi 8 janvier 2005.

² Lamizet, 2002

finalement face à une double contrainte, situation bien connue en communication : garder ses informations pour s'assurer d'une bonne position de négociation et révéler certains éléments, les concessions, pour parvenir à un accord.

Parmi les activités humaines, la diplomatie a institutionnellement recours au secret. En situation de négociation, une indiscretion – à moins qu'elle ne soit voulue par les négociateurs – peut remettre brutalement en question tous les efforts. Le secret des tractations écarte le risque de malentendus, voire de contestations et garantit la liberté et l'efficacité des négociateurs.

Si le secret demeure un outil dans les mains du pouvoir, capable de le libérer de certaines pressions et un élément de prééminence face à l'autre camp comme dans le sien propre, il est, dans un régime démocratique, contraire à la duplicité. Ainsi les premiers contacts seront secrets mais la transparence entre négociateurs et la publicité des traités est centrale pour la bonne marche du processus et pour l'instauration de relations durables.

Avec la démocratisation, plus encore depuis la montée de l'individualisme des années 1980, les frontières du secret sont devenues mouvantes. Trois types de secrets peuvent être distingués : le secret inavouable, le secret d'initié et le secret stratégique. Ce dernier est en lien direct avec la diplomatie et la négociation. Le secret stratégique est un bien commun aux équipes de négociateurs. Les deux partenaires doivent contrôler leurs informations afin de se ménager des marges de manoeuvre et les négociateurs gardent une part de confidentialité et de discrétion vis-à-vis du public et des médias. Finalement, le secret change de statut pour devenir information lors de la signature d'une convention ou d'un traité. L'acte de ratification est alors soigneusement mis en scène par les parties. Le propos est de montrer à la société les résultats positifs et son corollaire, l'absence de violence dans les rapports sociaux. La signature des accords de Camp David en est la parfaite illustration. La divulgation de l'initiative suisse d'un accord entre Palestiniens et Israéliens en 2004 en est l'exemple contraire puisque cette divulgation a contribué à vider le projet de son contenu.

Médias et nouveaux acteurs en diplomatie

Le négociateur diplomatique voit son métier évoluer sous la pression des médias et de la mondialisation. Face à cela, créativité et nouvelles formes de dialogue constituent deux ressources nécessaires à mobiliser au service de la parole.

Le négociateur est en effet confronté à des acteurs porteurs de nouvelles habitudes et cultures comme les médias, des structures représentatives et des organisations non gouvernementales (par exemple Reporters sans frontières ou Amnesty International). L'ouverture vers les ONG et vers

des organes représentatifs (hors structures de l'État, cf. le point sur les otages français) et la nécessité de témoigner sont autant de facteurs d'évolution de la négociation. Le dialogue avec les médias demande de nouvelles compétences et une réactivité. L'impératif technologique et celui du temps réel constituent un espace modifiant les conditions d'exercice de la négociation diplomatique. Un exemple illustre l'adaptation du Ministère des affaires étrangères en direction du grand public : régulièrement, le porte-parole du Quai-d'Orsay fait un point de presse pour les journalistes. La transcription de celui-ci est disponible par abonnement gratuit sur une liste de diffusion et assure d'avoir le jour même, sous une forme pratique, les positions du ministère et une synthèse des agendas des ministres, moyen de suivre l'actualité diplomatique française en temps réel.

La volonté de contact avec les médias et la mise en place d'un dialogue entre personnes de rang et de légitimités différentes sont des tendances récentes et vont certainement modifier le style français. Celui-ci pouvant aller vers plus de souplesse et de flexibilité, fondées sur des modalités d'écoute et de communication différentes ; ceci forme autant de facteurs à prendre en compte dans l'évolution communicationnelle du négociateur.

Actuellement, la négociation doit répondre aux attentes des médias et à la pression de la société civile afin de communiquer, de relater "quelque chose". En effet, nos sociétés tolèrent difficilement, au nom de cette transparence, une réunion ou une sortie de négociation sans une déclaration aux médias. L'ambassadeur doit communiquer ; s'il ne le fait pas, les journalistes compenseront cette absence de message par d'autres sources qui risquent d'être moins favorables. Plus la parole institutionnelle sera forte, plus celle d'autres interlocuteurs sera faible ou modérée. Ainsi, à côté du rôle classique du négociateur, une nouvelle compétence apparaît, la maîtrise de la communication face aux médias. Dans ce cadre, les hauts fonctionnaires, hommes politiques et d'entreprises, syndicalistes et autres responsables suivent des stages pour s'entraîner au contact avec les médias. La formation au discours (ou *media training*) comporte un entraînement aux techniques d'entretiens et aux relations avec les médias.

Transparence et discrétion, un couple paradoxal

Un détour à Bruxelles confirme l'importance des médias et du paradoxe. Les négociations européennes passent par de si nombreux filtres – réunions d'experts, COREPER I et COREPER II (Comité des représentants permanents) – que le contenu des textes est connu et les marges de manœuvre réduites. Lors du Conseil européen, les modifications sont minimales, mêmes si elles peuvent être importantes en effets ou en symboles. Toutefois, ce qui nous intéresse ici est le rapport aux médias. À la fin d'une telle réunion à Bruxelles, le président de la commission et/ou le commissaire en charge du dossier et les ministres présents descendent dans les salles de presse pour y donner des interviews aux médias

présents, chacun communiquant les résultats atteints en direction de son pays et de son audience.

Un second exemple illustre ce point : la prise en otage des deux journalistes français Christian Chesnot et Georges Malbrunot, en 2004. Le double mouvement choisi par le gouvernement français, d'une part transparence et communication, d'autre part, secret des négociations, mérite d'être détaillé. Dès l'enlèvement, la stratégie de communication choisie par le gouvernement français a consisté à s'appuyer sur des personnalités dont la légitimité était reconnue par les preneurs d'otages. Le discours associé à cette stratégie reposait sur les valeurs centrales de la société française : l'égalité, la position de la France face à la guerre en Irak, la liberté de la presse et le respect des opinions religieuses : *« l'impartialité de la République française à l'égard des religions fait partie de notre identité. Cette impartialité garantit à tous une totale liberté de culte »*, déclare Michel Barnier le 29 août 2004. De plus, fait significatif, le Ministre de la culture et de la communication, Renaud Donnedieu de Vabres, était membre de la cellule de crise réunie par le Premier ministre.

La France a contacté, suggéré et sollicité un soutien à de nombreuses personnalités et institutions légitimes qui ont relayé le message de la France en direction des preneurs d'otages :

- le secrétaire général de l'Organisation de la conférence islamique,
- le Haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère, Javier Solana,
- le Secrétaire général de la Ligue arabe, Amar Moussa,
- le Conseil des ambassadeurs des pays arabes en France,
- le Président palestinien, Yasser Arafat,
- le Comité français du culte musulman (CFCM),
- le Conseil des Oulémas, plus haute instance du Chiisme en Irak.

De plus, la télévision satellitaire qatarie Al-Jazira a servi de relais au message français avec une interview de Michel Barnier. Cette démarche se caractérise par deux points. Transparence de la communication autour des valeurs de la République française et relais de l'action diplomatique par des acteurs hors du champ traditionnel de la diplomatie. Ceci contribue à afficher un message vers l'opinion, une diplomatie visible, tout en assurant une légitimité à ces organismes et institutions. Cette situation a été qualifiée de *« diplomatie du turban »*, ce qui semble bien réducteur.

Il est une autre dimension de l'action du gouvernement à observer : les démarches secrètes menées par d'autres acteurs et selon d'autres canaux. Sur la question du secret, les informations sont par nature plus rares. Pour cela, il suffit de lire la conclusion des propos de la porte-parole adjointe du Quai-d'Orsay, lors du point de presse du 31 août 2004 : *« pour terminer, j'en appellerai à votre compréhension sur le fait que, dans ce type d'affaires, la discrétion doit être de mise et que je ne peux pas en dire davantage. »* Expression répétée jusqu'à la libération des otages en décembre 2004.

D'autres acteurs ont eu un rôle important dans le contact direct avec les preneurs d'otages et révèle l'autre facette de la stratégie choisie. Hubert Colin de Verdière, Secrétaire général du Ministère des affaires étrangères, représentant spécial du ministre, a été envoyé à Bagdad à la tête d'un groupe de hauts fonctionnaires, pour renforcer l'action de l'Ambassade de France. La DGSE (Direction générale de la sécurité extérieure) disposait d'une cellule à Bagdad qui a été activée à ce moment : « *c'est même le seul service qui est resté présent à Bagdad alors que les combats faisaient rage* », précise un diplomate dans *Le Parisien* du 1^{er} septembre 2004. Le Général Rondot a été envoyé en mission spéciale et pour se faire une idée, la lecture du *curriculum vitae* publié dans *Libération* du 2 septembre 2004 nous éclaire sur le contenu de celle-ci : « *À 67 ans, Philippe Rondot occupe toujours un petit bureau au ministère de la Défense, où il exerce les fonctions de "CROS", c'est-à-dire conseiller pour le renseignement et les opérations spéciales. Hors hiérarchie et organismes officiels, il est l'un des principaux acteurs des affaires clandestines.* »

Il est trop tôt pour connaître les actions exactes de chacun. Toutefois, selon *Le Monde* du 23 décembre 2004, la raison du succès des négociations est la suivante : « *pour une fois, et malgré l'équipée du député (UMP) Didier Jullia, les services secrets habilités à "traiter" le dossier – la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) – ont réussi à monopoliser les contacts avec les ravisseurs.* »

À l'occasion de cette crise, Bertrand Badie a proposé un regard sur le style de la diplomatie française : « *ce qui est nouveau, c'est le fait qu'on reconnaisse [les nouveaux acteurs] publiquement, c'est d'exprimer de façon aussi claire et nette l'agenda du ministre des Affaires étrangères.* » (*Libération* du 20 septembre 2004). D'après B. Badie, ce type de diplomatie contribue à reconnaître ces acteurs et non à les ignorer. Comme indiqué plus haut, c'est le signe visible car médiatique de l'irruption et de la prise en compte de réseaux d'influences différents des dialogues directs entre chancelleries. Cette nouvelle forme, dictée à la fois par les attentes et les montées en puissance de groupes hors États et par les impératifs de communication, contribue à l'émergence d'un nouveau style de négociateurs et de négociation. Hubert Védrine (2000) adopte cette position dans la postface de son ouvrage : « *Je suis convaincu qu'à notre époque, la politique étrangère doit en permanence être expliquée. Il est normal que le public sache quelle analyse les responsables politiques font de l'état du monde, des rapports de force, des problèmes que rencontre notre diplomatie, qu'il connaisse les différentes options qui s'offrent au pays et les raisons pour lesquelles, au bout du compte, nous nous déterminons dans un sens plutôt qu'un autre.* »

Après plusieurs siècles de stabilité, la diplomatie modifie ses pratiques, en réponse à une double pression : des attentes éthiques comme la transparence et un goût certain du dévoilement. La pression de la société de l'information est-elle si forte pour pousser la diplomatie à évoluer ? Enfin, la présence des nouveaux acteurs, dont la reconnaissance progresse rapidement, est-elle une dimension impérative à prendre en compte dans les processus ? Il est trop tôt pour bien mesurer les conséquences des réponses apportées à ces questions, toutefois, elles portent en germe les signes de l'émergence d'une régulation et de pratiques

nouvelles de la négociation internationale. La ligne de partage entre secret et transparence, entre partenaires reconnus et nouveaux acteurs évolue rapidement et constamment.

Bibliographie

- Attali, Jacques, 1996, *Verbatim II*, Paris : Fayard
- Cogan Charles, 2003, *French Negotiating behavior, dealing with La Grande Nation*, Washington, Institute of Peace Press.
- Dewerpe, Alain, 1994, *Espion, une anthropologie historique du secret d'État contemporain*, Paris : Gallimard
- Lacouture, Jean, 2002, pp. 32-35, « Éloge du secret », *Médias n° 1*
- Lamizet, Bernard, 1997, *Dictionnaire encyclopédique des sciences de l'information et de la communication*, Paris : Ellipses
- Lamizet, Bernard, 2002, *Politique et identité*, Lyon, PUL
- Plantey, Alain, 2002, *La négociation internationale au XXI^e siècle*, Paris : CNRS Éditions
- Thuillier, François, 2000, *L'Europe du secret, mythes et réalités du renseignement politique interne*, Paris : Documentation française
- Vahanian, Gabriel, 1998, *La transparence et le secret*, Strasbourg : Cahiers du CERIT
- Védérine, Hubert, 2000, *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*, Paris : Fayard
- Wuillème, Tanguy, (dir.), 2005, *Autour des secrets*, Paris : L'Harmattan
-
-