

## Devenir diplomate multilatéral

Le sens pratique des calculs appropriés

*Becoming a multilateral diplomat: The practical logic of appropriate calculations*

**Yves Buchet de Neuilly**

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/17719>

DOI : [10.4000/conflits.17719](https://doi.org/10.4000/conflits.17719)

ISSN : 1777-5345

### Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

### Édition imprimée

Date de publication : 10 décembre 2009

Pagination : 75-98

ISBN : 978-2-296-11477-7

ISSN : 1157-996X

### Référence électronique

Yves Buchet de Neuilly, « Devenir diplomate multilatéral », *Cultures & Conflits* [En ligne], 75 | automne 2009, mis en ligne le 20 janvier 2011, consulté le 30 mars 2021. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/17719> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/conflits.17719>

---

# Devenir diplomate multilatéral

Le sens pratique des calculs appropriés

**Yves BUCHET DE NEUILLY**

*Yves Buchet de Neuilly est Maître de Conférences en Science politique. Il enseigne les relations internationales à l'Université Lille 2 et à Sciences Po Lille. Il est membre du CERAPS (CNRS - UMR 8026), du Groupe d'Analyse et de Recherche sur les Crises Extrêmes (CNRS - GDR 2651), et du Comité de rédaction de la revue Cultures & Conflits. Il mène actuellement des recherches sur les négociations multilatérales et la gestion des crises. Il s'intéresse en particulier aux processus de construction des "intérêts" défendus par les diplomates, à la structuration du champ international de la sécurité collective et à l'articulation entre les routines des organisations internationales et les stratégies de négociation. Il est l'auteur de L'Europe de la politique étrangère, Paris, Economica, 2005.*

*Contact : yves.buchetdeneuilly@univ-lille2.fr*

**E**n une dizaine d'années à peine, l'Union européenne (UE) s'est clairement imposée dans le champ international de la sécurité politique. Multipliant les initiatives et les instruments dits de « gestion de crises », l'UE, en tant que telle, est sur tous les fronts, ou presque, des Balkans à l'Afghanistan, de l'Afrique des grands lacs au Proche Orient. Ce déploiement rapide, à large spectre (de la lutte contre la piraterie maritime près des côtes somaliennes à la formation des forces de police en Macédoine...), d'une nouvelle Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD), peut être analysé comme la rencontre entre un état de la structure (et donc de l'histoire) du champ international de la sécurité politique (marqué en profondeur par le repositionnement des principales organisations de sécurité collective, l'ONU et l'OTAN, après la guerre froide) et des investissements coordonnés de nombreux dirigeants politiques, diplomates et militaires issus des Etats membres de l'Union européenne et de ses administrations supranationales (Commission européenne, Secrétariat général du Conseil avec à sa tête le Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune).

Chaque jour, à Bruxelles, se réunissent des comités (COPS, CIVCOM, RELEX, GPM, COREPER...) où se préparent et sont validées ces nouvelles

initiatives européennes, parfois sous l'impulsion des ministres des affaires étrangères ou des chefs d'Etat et de gouvernements. A l'instar de l'ONU et de l'OTAN, l'UE semble participer du comblement d'un vide laissé par l'effondrement du bloc soviétique et la fin de la régulation bipolaire des tensions et des conflits internationaux. L'emprise croissante des organisations internationales sur les processus internationaux de « gestion des crises » (multiplication et diversification des opérations de maintien de la paix onusiennes, mondialisation des interventions de l'OTAN) n'a pour autant rien d'inéluctable et n'est pas sans susciter des résistances voire la défection d'acteurs majeurs (à l'instar des Etats-Unis qui, après les attentats du 11 septembre 2001, ont privilégié les coalitions militaires *ad hoc* pour leurs principales expéditions extérieures). Les membres de ces organisations, y compris leurs administrations supranationales, sont loin d'être tous, spontanément et « naturellement », opportunistes (*i.e.*, activement favorable à l'expansion des activités de l'organisation internationale). L'opportunisme bureaucratique est trop souvent postulé, alors que les organisations internationales sont travaillées par des tensions et des attentes contradictoires, les administrations supranationales freinant parfois de toutes leurs forces l'accroissement des prérogatives de leur propre organisation<sup>1</sup>. Les diplomates ou les militaires peuvent être indifférents, plutôt méfiants ou franchement hostiles à des initiatives qui bousculent les pratiques ordinaires, qui modifient l'équilibre des pouvoirs sur les instruments civils et militaires de l'action publique.

Il s'agit alors de rendre compte des conditions d'émergence et de possibilité d'une action « opportuniste », de l'intérêt et de la faculté à agir (ou à ne pas agir) des diplomates, des administrations, des organisations – intérêt, qui, d'ailleurs, ne va pas nécessairement dans le sens d'un accroissement de leurs prérogatives. Braquer l'objectif sur les organisations internationales, nécessite d'emblée d'en mesurer la complexité sociale. Ces organisations institutionnalisent l'allongement des chaînes d'interdépendances entre les bureaucraties d'Etats hautement différenciées (où les activités sont fortement spécialisées, plus ou moins hiérarchisées et le travail très fragmenté, divisé). Ceux qui incarnent et entretiennent l'existence de ces organisations occupent en leur sein (et pour beaucoup simultanément dans leurs Etats) des positions bien spécifiques qui conditionnent leurs perceptions des intérêts de l'organisation et des moyens d'agir.

C'est à ces individus qui accèdent aux positions de pouvoir sur l'organisation (ce qu'elle est et ce qu'elle fait) que nous nous intéresserons ici. Comment devient-on gestionnaire de crises au nom de l'Union européenne ? Et que devient-on lorsque l'on a accédé à ce poste ?

---

1. A l'instar de la Commission européenne, au moment où se constituait la politique étrangère et de sécurité commune (cf. Buchet de Neuilly Y., *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005).

La contribution individuelle à « l'opportunisme » de l'organisation est d'autant plus problématique qu'une très large majorité des « gestionnaires de crises » européens sont des hauts fonctionnaires des Etats membres de l'organisation (comme aux Nations Unies ou à l'OTAN), en poste dans leur capitale, à Bruxelles, dans les ambassades et autres représentations bilatérales ou multilatérales, et non pas des hauts fonctionnaires supranationaux (rappelons la taille très réduite des administrations supranationales).

Empiriquement, l'analyse portera essentiellement sur les gestionnaires de crises représentant l'Etat français à Bruxelles, au sein du Comité Politique et de Sécurité (COPS) de l'Union européenne et de ses sous-comités (le groupe politico-militaire (GPM), le comité civil de gestion des crises (CIVCOM), le groupe relations-extérieures (RELEX)). Elle portera également sur l'activité d'autres diplomates, eux aussi français, mais impliqués dans d'autres secteurs de l'action publique européenne (aide au développement, relations commerciales, élargissement de l'UE...), partant de l'hypothèse que les contraintes et les apprentissages de l'action bureaucratique multilatérale sont moins liés à des spécificités « intrinsèques » de la gestion des « crises », qu'à des logiques structurelles de positionnement dans des jeux intra et supranationaux, sectoriellement différenciés. C'est en comparant ainsi les modes d'investissement du rôle de représentant de l'Etat dans une Organisation internationale que l'on pourra dégager des régularités, puissantes, et des variations sectorielles liées, pour l'essentiel, à des différences structurelles (poids relatifs dans les arènes, état des échanges de coups et des dettes tactiques accumulées).

Les élites des politiques européennes intéressent les scientifiques (avec plus ou moins d'intensité), depuis l'origine des Communautés. Le plus célèbre de ces précurseurs est, sans conteste, Ernst Haas, qui, dès les années cinquante, tentait d'évaluer l'impact de l'activité supranationale sur la loyauté des hauts fonctionnaires envers leur Etat d'origine <sup>2</sup>. Les hypothèses néo-fonctionnalistes de Haas ont connu plus récemment un regain d'intérêt, à travers la réappropriation de la notion de *socialisation*, dans la science politique anglo-saxonne et française des processus d'intégration européen <sup>3</sup>.

Mais comme leurs précurseurs, les travaux anglo-saxons plus récents sur la socialisation européenne n'ont généralement pas su se départir d'un biais téléologique : tout ce passe comme si les effets de socialisation générés par

2. « *The process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations, and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over pre-existing national states* » (Haas E. B., *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces*, Stanford, Stanford University Press, 1958, p. 16)

3. Voir en particulier le numéro spécial d'*International Organization*, 59, Automne 2005. Pour une synthèse récente, bien qu'assez brève, voir Quaglia L., De Francesco F. et Radaelli C. M., « Committee Governance and Socialization in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 15, 1, Janvier 2008, pp. 155-166. La socialisation et l'Europe sont également au cœur du colloque international organisé par Michel H. et Robert C., « L'Europe : objet, agent et enjeu de socialisation », ENS Lyon, 9 et 10 octobre 2008, en cours de publication.

l'implication dans les processus européens transformaient nécessairement les attentes et les perceptions des acteurs (voire leurs identités) dans le même sens, dans la même direction, vers « son point final » (“*its end point*”<sup>4</sup>) : le sentiment d'appartenance à une même communauté, « a greater sense of “*we-ness*” »<sup>5</sup>. Comme si les formes d'intégration au groupe induites par les processus de socialisation ne pouvaient être qu'une intégration européenne, l'intériorisation des nécessités d'un bien commun (se traduisant par de nouvelles formes de solidarité, d'échanges délibératifs et de recherche de compromis). La socialisation serait un processus à sens unique, le socialisé ne pouvant que subir, s'adapter, s'appropriier, apprendre à maîtriser l'ordre européen – et même, suggèrent nombre de travaux, à s'y reconnaître, à le faire sien.

Il est nécessaire de prendre quelques distances avec cette logique de mise en adéquation pratique et normative. On ne saurait considérer que la maîtrise des règles du jeu équivaut à une quelconque forme d'adhésion (au sens d'accord implicite ou même d'attachement positif) à ce jeu (ni même à ses règles). L'ambivalence des rapports à la politique étrangère européenne, à ce que l'Europe peut et doit faire dans le domaine de la gestion des crises, n'a pas *a priori* de raison d'être gommée par une meilleure compréhension pratique et une plus grande imprégnation de l'espace du possible et du pensable.

Lorsque les diplomates arrivent à Bruxelles, ils sont bien sûr confrontés à des attentes de comportement, à des contraintes de position et de rôle ayant des effets de socialisation. Chaque groupe de travail du Conseil a ses règles pragmatiques, ses propres normes d'actions appropriées. Une conformation minimale à ces normes est nécessaire pour rester dans le jeu. Et celle-ci semble effectivement aller dans le sens d'une pacification des relations interpersonnelles :

« Vous me demandiez : « qu'est-ce que vous avez découvert en arrivant à Bruxelles ? » C'est vrai que les premières séances c'était... Voilà, j'ai suscité de la part d'un collègue une explosion et il me disait... enfin vraiment tout un registre théâtral et un langage dramatique dirigés contre moi. Je ne le connaissais pas. Je ne savais pas que c'était son registre. J'ai réagi alors que cela ne servait strictement à rien... »<sup>6</sup>

Mais comment interpréter cette adaptation, cette intériorisation des normes de sociabilité ? En quoi le recours à des formes policées constituerait-il une quelconque atténuation, un quelconque renoncement à la défense des « intérêts » de l'Etat que ces diplomates représentent ?

4. Checkel J. T., « International Institutions and Socialization in Europe : Introduction and Framework », *International Organization*, 59, Automne 2005, pp. 806.

5. *Ibid.*, p. 810.

6. Entretien avec un diplomate de la délégation française au COPS, Bruxelles, juillet 2008.

Pour les auteurs néofonctionnalistes, l'intégration dans le groupe supranational, l'acculturation à ses bonnes pratiques, constitueraient une forme d'adhésion nouvelle et tacite au projet de l'organisation internationale (ici l'Union européenne), projet qui ne serait pas nécessairement compatible avec les intérêts nationaux. Et ce processus serait alors générateur de conflits de loyauté, les diplomates étant tiraillés par cette double allégeance. L'argumentation a sa logique, mais n'est en réalité pas très convaincante.

La principale difficulté vient du fait que les usages de ces notions de loyauté, de normes intériorisées et de recherche de compromis font écran à une compréhension satisfaisante de ce qui se joue dans les processus de socialisation multilatéraux et dans le déploiement des lignes d'action individuelles des diplomates. Il apparaît donc nécessaire de reformuler le problème en parlant de chacune de ces trois notions.

### Les « conflits de loyauté » ou la fausse logique du choix

L'idée d'un conflit de loyauté qui secouerait les diplomates bien intégrés aux rouages de l'organisation internationale repose sur l'hypothèse tacite, et contestable, que ces acteurs auraient à choisir entre l'intérêt de leur Etat et celui de l'organisation internationale (dans le cas où ils seraient compatibles). Formulée ainsi, l'action des diplomates (ici les gestionnaires de crises) reposerait sur des arbitrages ou la recherche de compromis entre des intérêts distincts, clairement constitués et extérieurs à leur propre activité. Une telle formulation, en réifiant les « intérêts » nationaux et organisationnels, laisse évidemment dans l'ombre la construction sociale de ces derniers, mais surtout (et c'est ce qui nous retiendra principalement ici), omet totalement de s'interroger sur la contribution directe de ces diplomates dans ce processus. Les représentants de l'Etat dans l'organisation internationale font exister et incarnent simultanément leur Etat *et* l'organisation internationale. Le diplomate est à la fois français *et* membre du comité politique et de sécurité de l'Union européenne. A ce titre, il discute, reformule, négocie les « intérêts » de son Etat et ceux de son organisation internationale. Mais cette coproduction simultanée ne s'opère pas dans un espace social unique, fluide et transparent.

L'action du diplomate s'imbrique dans des arènes structurellement différenciées, où son poids, les enjeux attachés à sa position et ses ressources peuvent considérablement varier. Le gestionnaire de crise européen doit articuler son activité dans les arènes bruxelloises (le COPS, le GPM, le CIVCOM, etc...) où se négocie l'« intérêt » européen à agir (l'activation des instruments de gestion de crise) avec son activité dans les arènes nationales (la capitale, le ministère des Affaires étrangères et ses différentes directions, le ministère de la Défense, le ministère de l'Intérieur, le cabinet et les services du Premier ministre *et/ou* du Président de la République) où se construit l'« intérêt » national à

agir. En tant qu'intermédiaire, représentant de l'Etat dans l'organisation internationale, le diplomate n'a pas de « choix » à faire. Il joue nécessairement sur les deux tableaux.

Sous la pression d'attentes de comportement différenciées, propres à chacune de ces arènes, le diplomate cherche généralement à optimiser sa position, ou au moins à limiter le coût des injonctions qui, d'une arène à l'autre, peuvent être contradictoires. Lorsqu'il est coincé par des instructions de sa capitale particulièrement rigides et éloignées des positions majoritaires des autres Etats membres, le diplomate doit trouver des subterfuges à Bruxelles pour ne pas perdre le crédit qu'il a accumulé dans l'arène européenne (en montrant par exemple, de manière ostentatoire, une certaine distance à l'égard de ses instructions) <sup>7</sup>.

Pour survivre professionnellement, ces diplomates sont donc constamment contraints d'assurer un minimum de compatibilité (ce qui ne veut pas dire cohérence) entre les actions qu'ils mènent dans chacune de ces arènes. Cette compatibilité signifie là encore, que la relation entre la position nationale et l'intérêt de l'organisation internationale ne se pose certainement pas en termes de choix. Et cette compatibilité – le point est capital dans notre raisonnement – ne peut être assurée par le diplomate, que s'il parvient à saisir, à construire, à imposer sa propre marge d'action autonome. La gestion des doubles contraintes (*double bind*) serait impossible, si le représentant de l'Etat n'était qu'une simple courroie de transmission des attentes (instructions nationales ou propositions collectives de l'organisation internationale) d'un jeu à l'autre.

« Le premier élément, c'est la distance vis-à-vis de la capitale et l'autonomie. Est-ce que le négociateur s'est créé une autonomie par rapport à ses instructions ? Et en gros, est-ce que la capitale accepte que le négociateur s'assoie sur ses instructions ? Si vous êtes distant et autonome vis-à-vis de votre capitale et que les autres délégués en face le sont, vous pouvez alors faire votre cuisine. Et en fait, avec mes collègues, on arrive à la faire assez bien. On fait des compromis dans notre coin, qu'on vend à nos capitales respectives. Comme par hasard nos capitales nous disent : « oui, oui ». Donc on fait aussi ça, on fait le marketing vis-à-vis de notre capitale en disant : « Oui, vous comprenez, la Suède et le Royaume-Uni ne peuvent pas accep-

7. Voir par exemple Jeffrey Lewis qui montre comment la cohésion du COREPER est maintenue lorsqu'il y a blocage d'un ambassadeur, par la lecture terne et monotone des instructions, lecture qui constitue un signal clair envoyé aux autres ambassadeurs, leur indiquant que ses mains sont liées, leur demandant une indulgence, et témoignant ainsi d'une bonne maîtrise du langage spécifique au groupe et des dynamiques d'échanges (de renvois d'ascenseurs) qui le nourrissent et assurent sa solidité (« The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union », *International Organization*, Automne 2005, 59 (4), pp. 937-971.

ter ça, on ne l'aura jamais... Voilà c'est ça ou rien ». Et puis là en général on vous dit : « Ah, génial, oui, bon d'accord ». Il y a même des gens qui vous disent : « Bravo ! C'est super ! ». En fait vous pouvez beaucoup trafiquer... »<sup>8</sup>

Ces propos pourraient troubler, venant d'un « serviteur » de l'Etat. Mais cette distance que le diplomate ressent le besoin de mettre avec sa capitale est en réalité l'expression d'une distance structurelle, d'un écart entre les jeux que doit gérer le représentant de l'Etat qui agit à la fois dans l'Etat et dans l'organisation internationale. Cette distance correspond à une forme de traduction de l'univers du possible et du pensable d'une arène à l'autre, de la capitale vers Bruxelles et inversement. Un diplomate « performant » (*i.e.* ayant parfaitement intégré les modes d'action efficaces et efficaces liés à sa multi-position) passe maître dans l'art de faire circuler les dossiers d'une arène à l'autre en opérant sans cesse ces traductions (le « marketing »).

Les implications de cette autonomie du représentant de l'Etat sont plus importantes encore que ces premiers développements ne le laissent paraître. Non seulement, le diplomate construit, en l'adaptant, pour chacun de ses interlocuteurs, une réalité audible et acceptable, lui permettant d'articuler ainsi les « intérêts » de son Etat et ceux de son organisation internationale, mais il n'est pas rare, de surcroît, qu'il produise lui-même des points de vue (« intérêts », « préférences ») autonomes et spécifiques. Ces initiatives « personnelles » ne semblent pas très étonnantes lorsqu'elles reposent sur la combinaison d'une absence d'instruction (ce qui est assez fréquent) et de la participation quotidienne à l'activité de l'organisation internationale. Elles pourraient sembler en revanche bien plus surprenantes lorsqu'elles sont formulées contre l'avis (au moins au départ) de la capitale et contre les positions des autres membres de l'organisation internationale :

« Paris ne voulait pas d'une opération, mais voulait seulement faire de la coordination. Il y avait d'autres pays qui disaient : « nous on ne veut pas faire de coordination. Ça ne sert à rien. Soit on ne fait rien, soit on fait une opération proprement dite. » Et on avait les britanniques qui freinaient tout ça. Donc la réconciliation de tout ça était compliquée. [...] Nous [*ndlr* : *la représentation permanente de la France à Bruxelles*] on était en porte à faux vis-à-vis de Paris, parce qu'on était convaincu que c'est une opération qui avait du sens. Mais Paris voulait seulement de la coordination, surtout le ministère de la défense. Et du coup, on a vendu un package, à nos partenaires et à Paris. »<sup>9</sup>

8 . Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, août 2008.

9 . Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, janvier 2009.

Sur un autre dossier :

« Ca c'est l'exemple d'un sujet qui a été porté par Bruxelles [*ndlr* : la représentation permanente de la France à Bruxelles]. C'est un sujet auquel mon ambassadeur croyait, nous aussi, avec mon collègue qui s'occupe de ces sujets là avec moi. Et du coup on a beaucoup poussé. Et on s'est battu contre les 27. Enfin, les 27 non. C'est surtout les Britanniques, les Néerlandais, les Slovaques et les Tchèques qui étaient difficiles. Et l'élément clé, c'était les britanniques. Dès que les britanniques ont dit oui, les autres ont suivi. Et les Allemands bien sûr. Les Allemands étaient pénibles. Mais on avait aussi Paris à convaincre. Parce que c'était pas un sujet très important pour Paris. Ils pinaillaient sur plein de trucs. »<sup>10</sup>

On voit ainsi que les dispositifs européens de politique étrangère et de sécurité commune (et l'observation vaut très certainement pour d'autres politiques) peuvent se développer par des initiatives qui ne relèvent ni véritablement de l'impulsion politique d'un Etat, ni d'un projet émergent d'une administration ou d'un consensus supranationaux. Ce qui démontre, à nouveau, que la question du « choix des loyautés » n'a pas de sens. Ce que fait et ce que défend le gestionnaire de crises est étroitement lié à sa position dans ces jeux imbriqués. Ce que les autres attendent de lui est confronté à ce que sa propre trajectoire et surtout sa position lui permettent de concevoir, de rendre acceptable, d'imaginer. Un concept comme celui de champ<sup>11</sup>, apparaît alors bien plus fécond pour penser cette position singulière, les modes d'investissement dans ces jeux, la formulation et l'orientation des prises de position du représentant de l'Etat. Construire scientifiquement ce champ, avec toute la rigueur nécessaire, est une entreprise titanesque, qui dépasse très largement l'espace de cet article.

En maintenant le projecteur sur ces diplomates représentant la France à Bruxelles, de nombreuses questions, liées aux précédentes, restent à explorer. Comment accède-t-on à cette position ? Et avec quels effets sur la pratique de cette représentation de l'Etat ?

L'apprentissage du métier de diplomate multilatéral est en partie fondé sur l'écart entre des prédispositions, des savoirs-faires hérités d'une trajectoire antérieure et des attentes de comportements (le plus souvent implicites), une nouvelle perception du possible et du pensable, liés à la position nouvellement occupée. Pour comprendre qui sont et ce que deviennent ces représentants de l'Etat dans une organisation internationale, il apparaît alors nécessaire de res-

10. *Ibid.*

11. Sur les notions de champ et de secteur, voir notamment, Bourdieu P. et Wacquant L., *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris : Seuil, 1992 ; Dobry M., *Sociologie des crises politiques*, Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1986.

tituer des trajectoires professionnelles, prises dans l'historicité de transformations des champs de l'action publique internationalisée. Quelques points de repères seront esquissés ici, centrés sur les diplomates français de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne.

### Spécialisation des diplomates et prédispositions aux jeux multilatéraux

Depuis la fin de la guerre froide et l'effondrement du bloc soviétique, les organisations internationales de sécurité collective ont multiplié les opérations dites de « gestion de crises », en Afrique, dans les Balkans, en Asie ou en Amérique centrale. Le répertoire de l'action collective des Etats et des organisations internationales ne cesse de s'étoffer et de s'actualiser dans des interventions portant plus souvent aujourd'hui sur des conflits intra-étatiques qu'intéretatiques. Mais le champ international de la sécurité politique n'est pas le seul à connaître une forte croissance de ses activités. L'action publique des Etats s'internationalise toujours d'avantage, très souvent par le truchement d'organisations internationales.

Au cœur de ces grandes évolutions de l'action publique, les diplomates nationaux se trouvent dans une situation qui peut sembler paradoxale : l'internalisation croissante de l'activité des Etats s'accompagne d'une contraction quasi générale des personnels des ministères des Affaires étrangères. Au-delà des mesures d'austérité touchant plus globalement la fonction publique, ce resserrement des effectifs est la traduction d'un accroissement de la spécialisation sectorielle de l'action publique internationale qui n'est quasiment plus freinée par la frontière (depuis longtemps brouillée) entre le niveau national et le niveau international. En d'autres termes, les professionnels généralistes de l'activité externe des Etats que sont les diplomates, sont de plus en plus écartés ou marginalisés dans les processus internationalisés de fabrication des politiques publiques. Pour autant, selon une dynamique qui a sans doute à voir avec un phénomène d'*hysteresis* institutionnelle, beaucoup de ministères des Affaires étrangères restent attachés à cette vocation généraliste de leur « ministère touche-à-tout », où « personne n'envisage d'abandonner des compétences pour compenser la réduction des effectifs »<sup>12</sup>.

Cet attachement à une forme de compétence externe universelle, où le diplomate doit pouvoir représenter l'Etat, quelles que soient les politiques concernées (tel ambassadeur français au COREPER ne déclarait-il pas en pleine session : « je suis la France »), n'est pas sans lien avec la politique de gestion des ressources humaines du ministère, tant au niveau de la formation donnée aux nouveaux recrutés qu'au niveau de la gestion des affectations. « Le credo officiel c'est que personne ne doit être spécialisé »<sup>13</sup>. Il en irait donc

12 . Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, septembre 2008.

13 . *Ibid.*

ainsi des diplomates intervenant le plus directement dans les processus décisionnels de gestion de crises : « il y a des pays étrangers qui choisissent une voie de diversification, comme les Allemands, c'est assez frappant, les Anglais aussi ou les Italiens », mais du point de vue de ce diplomate français, « ils ont des appareils diplomatiques moins efficaces d'un certain côté, parce que les conseillers qui sont en place sont moins au fait des dossiers »<sup>14</sup>. Car en France, du principe à la réalité, l'écart est tout de même significatif.

Depuis longtemps des tendances à la spécialisation des diplomates sont à l'œuvre. Mais ces dynamiques semblent plus particulièrement toucher les professionnels de l'action multilatérale, en particulier les diplomates politiques des affaires stratégiques (ONU, OTAN, PESC/PESD...) et les diplomates de l'Europe communautaire<sup>15</sup> :

« Derrière ce credo officiel, le hasard des postes ou les intérêts personnels font qu'on finit par avoir – je ne dirais pas une spécialisation, mais jusqu'à deux, voir trois domaines où on a fini par développer des compétences. »<sup>16</sup>

« Dans les affaires européennes, il y a une vraie spécialisation. [...] J'ai tendance à penser, contre le discours qui est tenu par la direction des ressources humaines, des fois, que les affaires européennes, c'est un petit peu comme les affaires ONU ou comme le politico-militaire : vous avez besoin d'une spécialisation et vous avez besoin d'une mémoire pour pouvoir être bon dans ce secteur là. »<sup>17</sup>

Dans le cas français, il semble que l'on puisse observer des profils de carrière qui mènent vers les postes de représentation dans les organisations internationales. La différenciation des profils s'opère dès l'origine, puisque les diplomates politiques sont moins souvent issus de l'ENA et entrent d'avantage au Quai d'Orsay par la voie des concours spécifiques, tandis qu'à l'inverse, les diplomates communautaristes sont très fréquemment énarques, se considérant parfois, et pour cette raison, comme « des animaux bizarres », avec « un profil plus technocratique, dans le sens positif du terme, (...) moins adapté à un métier diplomatique classique comme on pouvait l'entendre au XIXe siècle ou au début du XXe »<sup>18</sup>.

La spécialisation des diplomates se consolide également dans les dynamiques souvent spécifiques de leur mobilité professionnelle. Ils doivent en

14 . Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, août 2008.

15 . Voir Buchet de Neuilly Y., « Construire les instruments de politique étrangère européenne. Les hauts fonctionnaires nationaux au cœur des processus bruxellois », in Dreyfus F. et Eymeri J.-M. (dir.), *Science politique de l'administration*, Paris, Economica, 2006, pp. 71-86.

16 . Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, septembre 2008.

17 . Entretien avec un Conseiller pour les affaires communautaires, Bruxelles, août 2008.

18 . *Ibid.*

principe se plier à la procédure dite de la transparence (annonces de postes disponibles, candidatures avec l'expression de vœux, dans des délais précis...). Mais les recrutements aux postes de gestionnaires de crise, comme pour les conseillers communautaires, dérogent souvent à la procédure officielle :

« Le poste n'a pas été inscrit sur la transparence. Il n'y a pas eu un mode de recrutement habituel. Et donc dans ces cas là, tout se fait par des coups de fil où le chef de poste ici appelle un peu ses interlocuteurs pour savoir s'il y a des gens disponibles qui conviendraient. »<sup>19</sup>

« Je suis restée trois ans à Paris. Et en fait j'ai enchaîné sur le poste à Bruxelles, de Conseiller. C'est un profil assez atypique, parce qu'en fait j'ai fait des affaires européennes depuis que je suis rentrée au Quai d'Orsay – ça fait maintenant cinq ans. Et ensuite j'ai été mono-spécialisée puisque j'ai le même portefeuille du début jusqu'à aujourd'hui. C'est assez particulier. C'est des choses qui arrivent. J'ai des collègues qui ont eu ce type de profil aussi, par exemple dans les affaires ONU, des choses comme ça. Une évolution assez linéaire, qui d'ailleurs souvent n'est pas souhaitée par notre direction des ressources humaines qui en général est vent debout contre ce genre de mono spécialisation. »<sup>20</sup>

Les cas cités ici en exemple ne sont pas atypiques. Depuis la création des organes européens de gestion de crises, l'accès aux postes en délégation française auprès du Comité politique et de sécurité (COPS)<sup>21</sup> et de ses groupes de travail repose sur une logique de proximité et de cooptation (« la personne que j'ai remplacée était déjà aux affaires stratégiques, à Paris, avant. C'est un réseau, en fait, qui s'entretient et qui perdure »<sup>22</sup>). Pour être plus précis, il n'est pas rare que les diplomates recrutés dans la filière politique débutent leur carrière à Paris, où ils sont chargés de coordonner et rédiger les instructions pour leurs collègues qui représentent la France dans les groupes de travail du Conseil à Bruxelles (ou éventuellement à l'OTAN et au CSNU – les dossiers étant souvent fortement connectés). Après deux ou trois ans, certains vont à Bruxelles et prennent la place du conseiller dont ils rédigeaient les instructions.

Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, que l'absence de formation spécifique préparant à l'immersion dans les organisations internationales (ici

19. Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, juillet 2008.

20. Entretien avec un Conseiller pour les affaires communautaires, Bruxelles, août 2008.

21. Le COPS est l'organe décisionnel central de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC) et de sa composante politico-militaire, la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD). La délégation de la France auprès du COPS à Bruxelles se compose d'un ambassadeur et de neuf diplomates.

22. Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, juillet 2008.

le Conseil de l'Union européenne), soulignée par les diplomates (« on n'a pas de formation, c'est une formation complètement sur le tas »<sup>23</sup>), apparaisse d'autant moins problématique qu'une acculturation aux dossiers et aux méthodes de travail est largement favorisée par ces dynamiques de spécialisation précoce. De par leurs trajectoires, ces gestionnaires de crises (au moins dans le cas français) apparaissent comme les mieux prédisposés à satisfaire d'emblée les attentes de rôle qui pèsent sur leurs nouvelles fonctions. Partageant déjà très largement le sens pratique des collègues qu'ils remplacent, leurs nouveaux responsables n'ont guère à leur demander plus que « *d'avoir un certain nombre de réflexes professionnels. [...] La façon de faire, telle que je l'ai vue jusqu'à présent, est très pragmatique. Ça obéit moins à des règles qu'à la règle de ce qu'on appelle le bon sens.* »<sup>24</sup>

L'appel au « bon sens » est, ici comme ailleurs, tout à fait caractéristique de cet ajustement spontané, sur le mode du « cela va de soi », des dispositions héritées d'une formation et d'une trajectoire spécialisées, avec les contraintes et les logiques d'action inscrites dans la nouvelle position occupée sur le front multilatéral. Peut-on considérer pour autant que tout est acquis avant l'accès au cœur de l'organisation internationale ? Que les gestionnaires de crises sont dès le départ des virtuoses de la négociation multilatérale ? A l'observation, ce n'est pas si évident. En arrivant à Bruxelles, les nouveaux Conseillers ont aussi des surprises :

« On n'a pas nécessairement conscience effectivement des conditions de négociation à 27, de la façon dont les groupes se déroulent, du type d'arguments utilisés, du fait que les arguments rationnels ne sont pas forcément ceux qui portent. Donc, c'était la découverte de la négociation. »<sup>25</sup>

En intégrant la représentation permanente de la France auprès du COPS, les diplomates changent de position dans les jeux imbriqués qui relient l'action publique nationale et internationale. Alors qu'à Paris, les conseillers n'étaient pas directement impliqués dans les négociations multilatérales, et n'avaient pas de résultats à obtenir dans la confrontation des positions inter et supranationales, en arrivant à Bruxelles, ils sont immédiatement confrontés à de nouvelles contraintes de coordination. Ils doivent rapidement apprendre les règles pragmatiques de comportement acceptable et optimal dans les relations entre délégations nationales et avec les administrations supranationales (secrétariat du Conseil, Commission européenne).

Une fois en poste à Bruxelles, les diplomates, quelles que soient leurs prédispositions, ne sont pas instantanément capables d'optimiser les marges d'ac-

23 . *Ibid.*

24 . Entretien avec un diplomate de la délégation française au COPS, Bruxelles, juillet 2008.

25 . *Ibid.*

tion inscrites (en l'état ou potentiellement) dans leur position. Le sens du placement, du contact, de la formulation des lignes d'actions constituent autant de codes pratiques de comportement qu'ils vont intérioriser. Des processus d'apprentissage sont à l'œuvre dans les arènes multilatérales bruxelloises. Ces apprentissages apparaissent moins liés au contenu des dossiers, à la matière politique ou communautaire, qu'à l'exercice d'un rôle d'intermédiaire, de représentation et de défense de l'Etat et de l'organisation internationale, d'un métier vécu et désigné spécifiquement comme celui de « négociateur » par les intéressés eux-mêmes. Du point de vue de leur pratique, les gestionnaires de crises ont, dans les organisations internationales, une activité qui se distingue moins de celle de leurs collègues gestionnaires d'autres politiques publiques internationales, que de celle des diplomates en poste au ministère, dans la capitale. A Bruxelles, des processus de socialisation sont à l'œuvre, et ils concernent tous les représentants des Etats, quelque soit leur domaine d'activité (peu importe qu'il s'agisse d'une politique du premier, deuxième ou troisième pilier). Mais qu'apprend-on à Bruxelles, en devenant un diplomate multilatéral ?

### L'intériorisation des normes pragmatiques de calculs

Les acteurs, comme les analystes, reconnaissent volontiers qu'il se passe quelque chose lors des changements de postes, de lieux d'activité professionnelle ; que la nouvelle position – en particulier l'arrivée à Bruxelles – s'accompagne de l'appropriation d'un rôle, d'un processus d'internalisation des modes d'action propres aux groupes de travail du Conseil, dans lesquels se joue désormais pour partie la valeur professionnelle des diplomates <sup>26</sup>.

« Il y a des méthodes, une façon de se comporter dans un groupe. Il y a des habitudes communes. En dehors des accents, il y a quand même... Les gens se font très très vite au moule. Et si vous voulez faire passer vos points et vous faire accepter, on en sort difficilement. » <sup>27</sup>

Dans la littérature anglo-saxonne, deux courants, renvoyant à des clivages cardinaux de la discipline, appréhendent la socialisation en se fondant sur des hypothèses mutuellement distinctives : un courant largement majoritaire (en terme de production scientifique), ancré dans le constructivisme, s'intéresse

26 . Pour les groupes de travail du Conseil, voir en particulier Beyer J., « Multiple embeddedness and socialization in Europe: the case of council officials », *International organization*, 59, 4, 2005, pp. 899-936. Les travaux font en revanche totalement l'impasse sur les apprentissages liés aux changements de positions concomitants dans les processus décisionnels internes aux Etats (du ministère des affaires étrangères à la représentation permanente bruxelloise). Ce point aveugle n'est pas étonnant dès lors que les auteurs sont largement prisonniers d'une conception de la socialisation européenne conçue uniquement comme l'internalisation de normes et de savoirs-faires logés dans les institutions multilatérale et supranationales.

27 . Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, janvier 2009.

aux conditions et aux mécanismes à travers lesquels les institutions en Europe socialisent les Etats et les agents des Etats, les conduisant à intérioriser de nouveaux rôles, de nouvelles normes communes au groupe <sup>28</sup>. Quelques travaux, rationalistes, appréhendent la socialisation comme un jeu de rôle stratégique (*strategic role play*) où la « socialisation signifie que les acteurs ajustent leurs stratégies aux opportunités et aux contraintes légales, informationnelles et organisationnelles que leur fournissent les comités et les différents *principals*, et leurs comportements changent en conséquence » <sup>29</sup>. Pour fonder analytiquement et consolider cette différence d'approche, les auteurs s'appuient régulièrement sur la distinction idéal-typique forgée par March et Olsen entre d'une part, l'idée d'une action mue par l'anticipation des conséquences (*logic of consequences*) et d'autre part, celle d'une action fondée sur la logique du comportement approprié (*logic of appropriateness*) <sup>30</sup>. Ainsi, pour Jeffrey Checkel, « en internalisant les normes communautaires, la socialisation implique que les agents basculent de la logique des conséquences à la logique de l'action appropriée (*switches form following a logic of consequences to a logic of appropriateness*) ; ce basculement est durable et largement indépendant de la structure particulière des récompenses ou des sanctions. » <sup>31</sup>

Mais à ce stade on peut se demander si cette distinction analytique proposée par March et Olsen ne finirait pas par faire plus de dégâts qu'elle ne permettrait de gagner en intelligibilité. Dans l'usage qui en est fait, les auteurs tendent à faire comme si les deux logiques étaient exclusives l'une de l'autre et que la socialisation était un basculement de l'une à l'autre (« *When do actors switch from a logic of consequences to a logic of appropriateness ?* » <sup>32</sup>), alors que dans le cas des gestionnaires de crise, l'essentiel des normes et des modes d'actions intériorisés relèvent d'une maîtrise pratique des ajustements tactiques, de l'optimisation des stratégies et de la capacité à modifier la structure des récompenses.

28. Checkel J. T., « International Institutions and Socialization... », *art.cit.*, p. 802. Jeffrey Checkel poursuit en précisant : « *We adhere to a classical definition of socialization – one with deep roots in sociology and symbolic interactionism – whereby it is defined as a process of inducting actors into the norms and rules of a given community. Its outcome is sustained compliance based on the internalization of these new norms.* » (p. 804)

29. Quaglia L., De Francesco F. and Radaelli C. M., « Committee Governance and Socialization... », *art.cit.*, p. 157.

30. March J. G. Olsen J. P., « The institutional dynamics of international political orders », *International Organization*, 52, 4, 1998, pp. 943-969.

31. Checkel J. T., « International Institutions... », *art.cit.*, p. 804. Et l'auteur de poursuivre : « *when this mechanism operates alone, there can - by definition - be no socialization and internalization. No switch from a logic of consequences to one of appropriateness has occurred. Agents are viewed as instrumentally rational. They carefully calculate and seek to maximize given interests, adapting their behavior to the norms and rules favored by the international community. However, as argued below, it is possible that what starts as behavioral adaptation, may - because of various cognitive and institutional lock-in effects - later be followed by sustained compliance that is strongly suggestive of internalization and preference change. Given the desire to disaggregate the socialization process, it is thus still important to include a role for this first mechanism.* » (p. 805).

32. *Ibid.*, p. 805.

Interrogés sur leurs apprentissages, les diplomates répondent tous que « le vrai savoir-faire qui s’acquiert en multilatéral, mais qui ne s’acquiert pas de manière livresque, c’est l’expérience de la négociation »<sup>33</sup>. En accédant aux arènes décisionnelles centrales des organisations internationales, les gestionnaires de crise ont le sentiment d’accéder à un nouveau métier, de devenir de véritables professionnels de la négociation, avec une rapidité et une intensité qu’ils n’avaient pas forcément anticipées.

« L’expérience de la négociation est vraiment au centre de l’activité multilatérale »<sup>34</sup>, contrairement à ce qui caractérise l’activité au Quai d’Orsay, où l’on négocie aussi, mais sans avoir le sentiment d’être un « pur négociateur ». Cette nouvelle « activité multilatérale » est un changement de position dans les chaînes d’interdépendances qui relient l’Etat aux organisations internationales ; l’accès à une position nodale, de représentant, de délégué ; une position carrefour, de filtrage, de confrontation d’attentes parfois difficiles à concilier. La négociation continue, permanente, obsessionnelle (dans les réunions, dans les couloirs, au téléphone, dans les restaurants, dans les soirées) est un impératif structurel.

Dans ces jeux croisés, et comme dans toute négociation, l’accès à l’information est essentiel :

« Le point de départ du vrai boulot de négociateur, c’est le recueil d’information. [...] Il faut pister l’information sur ce que pensent les autres délégations. Parce qu’à chaque fois que vous préparez votre groupe ou que vous préparez une réaction à des éléments de position, en fait il faut savoir si vous allez être le moins disant ou le mieux disant. Donc il faut que vous connaissiez un petit peu qui pense quoi. Vous ne l’apprenez pas forcément directement de la bouche du délégué X, mais par la bande ; machin vous a dit que... Enfin bon, voilà. Donc en fait, je passe beaucoup de mon temps à grenouiller, à écouter, à dire : “à bon, il paraît ça, il paraît ça ?”, à avoir de l’info. »<sup>35</sup>

Loin de nous l’idée, évidemment, que la négociation serait un processus séquentiel dont le recueil d’information serait la première étape. L’information désigne ici un processus d’ajustement continu des perceptions et des coups ; l’ajustement des lignes d’action en fonction de ce qui fait sens dans l’enchaînement des interactions. Et la socialisation renvoie alors non seulement à la pertinence de l’interprétation des positions et des points de vue des autres négociateurs, à l’amélioration du rendement des anticipations, mais aussi à l’intériorisation de savoir-faire et de savoir-être, d’une sociabilité, dans

33 . Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, septembre 2008.

34 . *Ibid.*

35 . Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, août 2008.

les prises de contacts avec les différents protagonistes ; comment sélectionner les interlocuteurs, les approcher – par mail, par téléphone (le plus souvent), par invitation à déjeuner –, orienter les discussions...

L'information et l'expérience permettent au diplomate d'évaluer le champ de la négociation. Il y a des bornes qu'il ne faut pas dépasser, au risque de perdre du crédit et des chances de conclure. Dans les négociations multilatérales à Bruxelles, les limites infranchissables (même si elles peuvent évoluer), sont les « lignes rouges ».

« Vous avez vraiment ce qu'on appelle les lignes rouges ou les positions inflexibles qui sont du style : « non, je ne changerai jamais d'avis sur ça et ce n'est pas la peine de me le demander, ça dépend de mon Président de la République ». Là, moi, quoi que je fasse, la position est ce qu'elle est. »<sup>36</sup>

« Il y a des domaines où on sait de toute façon que ce n'est pas la peine de commencer. Parce que l'opposition de tel ou tel pays ne pourra pas être surmontée. On peut investir toute l'énergie à le convaincre, il y a de tels enjeux parfois, y compris des enjeux internes, qu'on sait très bien que le pays ne lèvera pas son blocage. Dans les relations UE-OTAN, il y a une sensibilité extrême de Chypre. Cette sensibilité a une dimension quasiment d'identité nationale. Il y a des intérêts nationaux absolument fondamentaux en jeu et certaines limites auxquelles on ne peut même pas envisager de toucher. »<sup>37</sup>

Les « lignes rouges » correspondent, dans la logique du diplomate bruxellois, aux limites du périmètre de négociation sur lesquelles il n'a pas de prise. Car bien sûr, tout le travail du négociateur consiste à tenter de déplacer, à son avantage, le champ de la négociation. Et l'exercice est d'autant plus subtil qu'il doit être mené simultanément sur trois tableaux au moins, qui ont chacun leurs propres caractéristiques (en termes de langage, de mode d'action, d'équilibre des rapports de force...) : le jeu de la capitale (celui des instructions et bien souvent aussi de l'avenir professionnel du diplomate), le jeu de la représentation permanente (où se durcit, entre collègues, avec l'ambassadeur et son adjoint, la représentation du possible et du souhaitable) et le jeu multilatéral bruxellois (celui des groupes de travail où se construit aussi la réputation du négociateur).

En tant qu'intermédiaire, le gestionnaire de crise peut classiquement jouer des contraintes liées à son multi-positionnement (la stratégie de la main liée<sup>38</sup>) pour non seulement tenter de faire évoluer le compromis en sa faveur (en

36 . *Ibid.*

37 . Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, septembre 2008.

réduisant le jeu gagnant – *win set*<sup>39</sup>) mais aussi et surtout pour canaliser les attentes qui pèsent sur son intervention dans l'un ou l'autre jeu, les tenir à distance et construire ainsi ses marges de manœuvre, son autonomie, qui, comme nous l'avons vu, sont indispensables à sa survie professionnelle.

L'instrumentalisation tactique des contraintes ne signifie certainement pas que le négociateur se sent complètement tenu par les instructions que lui « donne » sa capitale. Le diplomate en poste à Bruxelles n'est pas un réceptacle passif d'instructions qu'il n'aurait qu'à exprimer devant son groupe de travail. Il participe pleinement à leur fabrication, de même qu'il produit en partie les contraintes dont il use dans les différents jeux, par un travail de cadrage, de filtrage, de réinterprétation de l'état de la négociation (processus multidirectionnel et itératif).

« Quand vous avez un retour de votre capitale, vous avez des instructions pour un groupe, instructions qui par définition ne sont jamais totalement adaptées à la réalité. Donc il faut les interpréter, les mettre en mots et pouvoir les présenter au sein du groupe. Dès fois, vous avez votre capitale qui vous dit : « voilà, vous devez dire ça », et le négociateur peut faire le choix de dire ou de ne pas dire. Donc c'est tout le travail de retranscription de la position nationale. [...] Une fois que vous avez fait la négociation, vous faites votre rapport à votre capitale avec le compte-rendu. Là aussi, le compte-rendu, c'est une mise en mots de la réalité et là aussi vous pouvez traduire certaines choses de manière plus ou moins accentuée ; si une délégation dit noir, vous allez peut-être retranscrire ça comme étant gris foncé. En fait vous théâtralisez la situation et la négociation. [...] L'information, vous la transmettez ou pas à votre capitale. On est censé rendre compte. Mais c'est vrai qu'en fait cette information vous la traitez, vous l'interprétez dans un certain sens, de façon d'une part, à rendre les choses intelligibles pour votre capitale qui n'est pas au courant de l'atmosphère et d'autre part, pour éviter qu'elle sur-réagisse ou qu'elle vous donne des instructions qui seraient trop dures ou trop décalées par rapport à la réalité. Donc il y a une certaine retranscription de la réalité qu'il faut opérer. »<sup>40</sup>

L'autonomie du représentant se construit ainsi dans sa capacité à adapter

38. Schelling T., *Stratégie du conflit*, Paris, PUF, 1986 (1960).

39. Putnam R., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games", *International Organization*, 42, 3, 1988, pp. 427-460. Le modèle de Putnam a pour inconvénient de tendre in fine vers une relation à sens unique où tout s'achèverait avec la ratification au niveau II (qui pèserait comme une contrainte efficace pour aligner les jeux-gagnants au niveau I) alors qu'en réalité les négociations internationales ne sont pas des jeux en une manche mais des processus itératifs où se rencontrent sans cesse les contraintes de chacun des niveaux.

40. Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, août 2008.

son jeu à chacune des arènes, à prendre ses distances avec l'état de la négociation à Bruxelles et avec ses instructions venues de la capitale. Mais ce n'est pas toujours possible. Il arrive parfois que le contrôle politique se resserre, que le chef de l'Etat, les ministres ou leurs principaux conseillers s'impliquent directement dans les détails d'une négociation multilatérale et ne laissent plus aucune marge de manœuvre au représentant bruxellois. Ce dernier doit totalement s'effacer derrière leurs injonctions et n'est alors plus en mesure de respecter les règles pragmatiques du jeu (la fameuse recherche du « compromis »)<sup>41</sup>. Il est paralysé et paralyse avec lui le jeu, au grand dam des autres négociateurs. Il est alors contraint de renoncer à négocier (pour laisser les ambassadeurs, les ministres ou les chefs d'Etats le faire directement) – ce qui est parfois souhaité par les décideurs politiques mais d'autres fois serait d'avantage perçu comme un échec, une incapacité à satisfaire les préférences nationales –, ou, pour se sortir d'une situation où brusquement s'élèvent les coûts réputationnels, à alerter explicitement ses collègues sur ces contraintes extra-ordinaires et leur concéder ainsi une dette tactique (le futur renvoi d'ascenseur).

« Là, on leur a dit que c'était une situation assez inédite, qu'on avait des instructions qui partaient de très haut, qui nous liaient les mains et que du coup on n'avait pas l'autorité pour prendre sur nous des amendements en séance. Ca on l'a dit. On ne l'a pas dit lors de la première séance, on l'a dit lors de la deuxième. Parce que la deuxième séance a duré jusqu'à une heure du matin. Dans ce cas, il faut des éléments d'explication, un minimum, sinon il y a de la mauvaise humeur qui peut vous être très préjudiciable. Parce qu'il faut dire qu'à la deuxième réunion on leur a servi exactement le même texte qu'à la première. Pas un texte amendé. Donc là il y a des incompréhensions. »<sup>42</sup>

Le représentant de l'Etat dans une organisation internationale doit donc apprendre à construire et consolider l'autonomie potentiellement inscrite dans sa nouvelle position structurelle. Il doit se plier également aux règles pragmatiques de chacun des jeux dans lesquels il est simultanément inséré. Chaque groupe de travail a son propre langage, ses codes et leurs usages légitimes, forgés dans l'histoire même du groupe. « On s'aperçoit que si on veut avoir un effet et des résultats il faut que les décisions soient prises selon les formes nécessaires »<sup>43</sup>, et les procédures sont lourdes et rigides.

« Quand on s'aperçoit que l'idée peut être absorbée ou être acceptée

41 . Même si son action est tout à fait conforme aux règles normatives du jeu (les délégations des Etats membres auprès des organisations internationales sont supposées agir sur la base de leurs instructions). Sur la distinction entre règles pragmatiques et règles normatives, voir Bailey F.G., *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.

42 . Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, janvier 2009.

43 . Entretien avec un diplomate de la délégation française au COPS, Bruxelles, septembre 2008.

par nos partenaires, il faut préparer un concept militaire, ce qu'on appelle un CMC (*crisis manager concept*). Le CMC doit être adopté formellement par le Conseil – ça veut dire le mettre sous forme d'un texte juridique. Il faut qu'il passe la filière groupes de travail, COPS, COREPER, Conseil, avec la traduction dans toutes les langues de l'UE. Déjà, entre le moment où on décide qu'on va faire un CMC et le moment où il est adopté par le Conseil, il faut quatre semaines, au bas mot, en allant le plus vite possible. Une fois que le CMC est adopté, on peut lancer ce qu'on appelle les directives militaires initiales, les MSO (*military strategic option*) qui définissent les options militaires. Le Comité militaire, le COPS vont travailler sur les MSO. Après, il faut adopter les MSO. Quand les MSO sont adoptées, on fait le choix d'une option militaire particulière, l'*initial military directive*. Ensuite on peut lancer les travaux de planification militaire : un CONOPS. Quand le CONOPS est adopté on fait un OPLAN. Et quand l'OPLAN est adopté, on finit par lancer l'opération. Et à ce moment là, il faut entre temps désigner un commandant d'opération. Une fois que l'OPLAN est adopté, ou en parallèle, lancer une conférence de génération de forces qui peut prendre des semaines ou des mois. »<sup>44</sup>

Toutes ces procédures impriment une temporalité bien spécifique à l'action dans le jeu bruxellois, temporalité qui n'est pas nécessairement compatible avec celle des négociations interministérielles dans la capitale. L'ajustement des jeux n'est une fois encore possible qu'à condition que le représentant dispose d'une autonomie (qu'il contribue à consolider en jouant de ces temporalités difficilement conciliables).

« Après, le problème c'est qu'on est pris par le temps. Il peut arriver qu'on nous engage sur un objectif de négociation sans que le cycle de coordination interne à Paris soit tout à fait terminé. Parce que si on laissait ce cycle se terminer, l'occasion de lancer la négociation serait perdue. Donc il arrive parfois qu'on lance des négociations sans savoir très bien quel sera l'objectif final de Paris. »<sup>45</sup>

Et les temporalités du jeu bruxellois ne se construisent pas qu'à Bruxelles. Les opérations de gestion de crise de l'Union européenne sont étroitement imbriquées dans les processus décisionnels onusien, car aucune opération militaire européenne ne peut être lancée sans la base juridique et politique d'une résolution du Conseil de sécurité.

Il serait possible de présenter encore longuement les différents savoir-faire

44 . *Ibid.*

45 . *Ibid.*

et les contraintes pratiques que doivent intégrer les gestionnaires de crise en arrivant à Bruxelles. Mais pour en revenir à notre questionnement initial, peut-on considérer ce processus comme un transfert ou un dédoublement des loyautés ? Les interprètes les plus récents de la théorie néo-fonctionnaliste d'Ernst Haas ont eu tendance, en se l'appropriant et en la reformulant <sup>46</sup>, à restreindre en réalité les hypothèses initiales, en particulier lorsqu'ils oublient la composante tactique des processus de socialisation (qu'avait bien remarquée Haas <sup>47</sup>). La notion de loyauté est probablement trop connotée, mais surtout imprécise, dans la mesure où ce que l'on veut saisir ici s'apparente d'avantage à des processus d'intégration multiples et concomitants dans des espaces d'action (la capitale, la représentation permanente, les arènes multilatérales bruxelloises) régis par des logiques et des équilibres spécifiques. La socialisation renvoie alors à un processus d'ajustement entre les structures mentales du diplomate et la structuration sociale de ces jeux où il occupe des positions différentes. Dans le cours de ce processus, le gestionnaire de crise peut être amené à réviser ses choix tactiques, à modifier ses lignes d'actions. Il défend également les intérêts spécifiques attachés à sa nouvelle position d'intermédiaire entre Bruxelles et sa capitale. Mais peut-on dire pour autant qu'il change de point de vue sur les enjeux de la négociation, qu'en raison de son attachement au groupe européen dans lequel il vient de s'intégrer, il serait prêt à faire des concessions qu'il n'aurait pas faites si la socialisation avait échoué ? Cette question, à laquelle il n'est pas si aisé de répondre empiriquement, renvoie plus généralement au problème de l'articulation entre les contraintes de position dans les différents jeux, les sensibilités nationales aux enjeux des négociations bruxelloises (l'intensité des préférences) et les marges d'intervention du négociateur dans la dynamique de construction de l'accord (le consensus). En d'autres termes, les négociateurs qui forgent et maîtrisent les règles du jeu multilatéral peuvent-ils s'affranchir (au moins à la marge), par leur habileté tactique, des rapports de force qui structurent les jeux de négociations encastés ? Et dans quelle mesure ces rapports de forces sont-ils le produit des confrontations de « personnalités », comme tendent à le suggérer les acteurs ?

### Hypertrophie tactique et prévention des conflits entre gestionnaires de crises

Les gestionnaires de crise, à Bruxelles, considèrent qu'ils sont avant tout des professionnels de la négociation. Cette représentation d'eux-mêmes les conduit à adopter un rapport très instrumental à leurs pratiques, à les objectiver sur le mode du calcul et de la stratégie et à porter des jugements sur les qualités et les performances des négociateurs en fonction de leur aptitude à

46 . Risse T., « Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration », *Journal of European Public Policy*, 12, 2, April 2005, pp. 291-309.

47 . « *The process of community formation is dominated by nationally constituted groups with specific interests and aims, willing and able to adjust their aspirations by turning to supranational means when this course appears profitable.* » (Haas E., *The Uniting...*, op.cit., p. XIV).

jouer le jeu de la négociation bruxelloise. Les comportements individuels sont alors perçus comme décisifs, expliquant en grande partie le succès ou l'échec des négociations. Les gestionnaires de crise ne se conçoivent certainement pas comme de simples intermédiaires transparents entre le jeu bruxellois et le jeu des capitales. Et c'est parce qu'ils ont le sentiment que leur travail compte, que leurs manœuvres tactiques auront une incidence décisive sur le résultat des négociations, qu'ils accordent une place considérable à la qualité des relations interpersonnelles :

« En fait il y a beaucoup de travail psychologique et relationnel. Parce que ce dont vous vous apercevez aussi, c'est qu'en fait la personnalité du négociateur qui est derrière la pancarte de son pays est très très importante. Il y a des gens qui sont très aptes au compromis et des personnes qui au contraire sont capables de ne faire aucun geste ou d'être très inflexibles dans leurs positions. Vous avez des gens qui sont capables d'exprimer des choses très dures de manière assez diplomatique et d'autres qui y vont à la kalachnikov et c'est tout un métier de savoir gérer sa capitale, ses collègues étrangers ici à Bruxelles et les gens que vous connaissez à la Commission et d'instaurer des relations, je ne dirais pas de confiance, mais de savoir exactement ce que vous pouvez attendre des personnes avec qui vous êtes en contact. Est-ce que cette personne là est fiable ? Est-ce que je peux lui demander de m'aider sur ça ? [...] Les personnalités sont très très importantes. Ça joue vraiment un rôle. Parce que la façon d'exprimer une position, la façon de l'expliquer et de la vendre à d'autres est pour beaucoup dans l'acceptabilité de la position, le caractère acceptable des choses. »<sup>48</sup>

« Et puis ça dépend des personnalités. Il y a des gens qui assument ou pas d'être isolé. Donc ils le négocient comme ils peuvent. Il y a des gens qui en étant isolés finiront par lâcher et il y a des gens qui peuvent être isolés, ils ne lâcheront jamais. Donc si vous mettez le texte sous procédure de silence, ils rompent le silence. »<sup>49</sup>

C'est parce que les « personnalités » seraient décisives, que les négociateurs devraient veiller à ménager les susceptibilités, à ne pas mettre leurs collègues en porte-à-faux, à ne surtout pas entrer dans le registre de l'attaque personnelle : « Il faut éviter en général – et en particulier en fonction de la personnalité des gens – tous les arguments avec lesquels ils risquent de se sentir personnellement attaqués ou qu'ils pourront utiliser comme une mise en cause personnelle inacceptable »<sup>50</sup>. La croyance dans l'impact des « personnalités »

48 . Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, août 2008.

49 . Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, juillet 2008.

50 . *Ibid.*

est si forte que les diplomates en viennent même parfois à imputer à des traits de personnalité « irrationnels » mais incontournables, les susceptibilités et les contradictions exprimées par les négociateurs :

« Parfois on a des arguments de rationalité... enfin il y a des arguments... c'est dur à expliquer. Mais vous avez des gens qui peuvent se contredire d'une séance à l'autre, qui utilisent un argument contraire. Si vous le leur dites, souvent ça ne les convaincra pas du tout. Ils vous expliqueront que non, qu'ils ne se contredisent pas du tout, qu'ils ont toute la liberté de se contredire ou alors qu'ils ont des instructions et que c'est comme ça et pas autrement. Bon. Donc ce type d'argument, qui quand vous arrivez de l'extérieur vous paraît quand même basique, est assez mauvais. » <sup>51</sup>

Les contradictions apparentes des négociateurs, que l'on pourrait expliquer par des arbitrages nationaux rendus tardivement ou des conflits d'intérêts sectoriels qui n'auraient pas été tranchés dans les instructions sont ici gérées sur le mode de la pacification des relations interpersonnelles. Les négociateurs n'ont pas à être mis face à leurs « contradictions », car non seulement l'argument ne porte pas, mais il risque de surcroît de détériorer le « climat » des négociations et d'affecter les transactions ultérieures. Et c'est pour les mêmes raisons que les diplomates veillent à ménager toutes les demandes, même les plus mineures, redondantes et inutiles à leurs yeux. Tant qu'elles ne sont pas préjudiciables, leur satisfaction contribue à améliorer là encore, les relations interpersonnelles :

« Souvent il y a des demandes très mineures qui sont faites sur des textes. Donc on peut soit les accepter, soit les refuser parce qu'elles sont inutiles, redondantes, faites un peu à la va- vite. On peut avoir tendance en tant que présidence ou même en tant qu'Etat membre à dire : « on ne va pas alourdir le texte, on ne va pas faire durer, c'est inutile ». Mais généralement, s'opposer à ce type de demande c'est faire traîner encore plus les débats parce qu'il y a une espèce d'enjeu personnel à vouloir que du coup la demande soit prise en compte d'une manière ou d'une autre. Alors on va chercher des positions de compromis sur des demandes qui n'ont aucun intérêt. Donc en fait, il faut vraiment laisser parler les gens, même quand les débats durent trop longtemps. Il faut les laisser un peu se vider, s'exprimer, faire leurs demandes... » <sup>52</sup>

La bonne gestion des relations interpersonnelles est incontestablement l'un des apprentissages les plus marquants dans la mémoire des diplomates. La

---

51 . *Ibid.*

52 . *Ibid.*

gestion des crises internationales passe d'abord par la prévention des crises internes à l'organisation internationale. Mais au-delà de la pacification du jeu, les effets d'apprentissage des comportements appropriés, de la bonne tenue, de la sociabilité des groupes de travail, ou même des schémas tactiques les plus efficaces, ne semblent pas affecter véritablement le champ de la négociation. Aucun acteur n'a remarqué de changement manifeste de la position d'un négociateur sur un dossier dans la foulée de ces apprentissages. Et même si les acteurs mettent, comme toujours, en avant les dynamiques interindividuelles, ce sont d'abord des facteurs structurels (la distribution des ressources efficaces dans un champ donné) qui orientent les actions et pèsent sur les résultats. Et en même temps, cette sociabilité à l'œuvre dans les groupes de travail du Conseil contribue à accréditer l'image d'un apaisement des tensions, des clivages ou des rivalités, de l'internalisation de normes « européennes » délibératives, qui conduirait les acteurs à se soucier d'avantage les uns des autres et à chercher collectivement les meilleurs compromis. Cette vision enchantée reste pourtant bien éloignée de la réalité des négociations bruxelloises. La recherche du compromis est moins l'expression d'une norme intériorisée fondatrice d'une identité collective (qui consisterait à agir dans l'« intérêt européen »), qu'une manière de donner à voir une spécificité européenne qui n'en est pas une, de construire l'illusion d'une communauté européenne imaginaire qui transcende les conflits.

### **Conclusion : le compromis comme acharnement optimisé dans la défense des intérêts**

Il convient alors de dé-spécifier les processus européens, de ne pas assimiler l'apprentissage du comportement efficace et efficace à une transformation substantielle de « l'identité », potentiellement génératrice de conflits de loyauté (ou d'intérêts). On comprendra mieux alors que la recherche de compromis est moins liée à des effets de socialisation qu'à des intérêts en jeu et des logiques de position. Et c'est justement parce que les positions peuvent changer (en particulier lors des rotations de présidences) que les gestionnaires de crise peuvent être soumis à de nouvelles pressions, de nouvelles prescriptions de rôle qui les poussent à se soucier davantage encore de la recherche d'un compromis. Mais chercher le compromis ce n'est pas compromettre sa position ; c'est conclure une négociation.

A force de croire ou de vouloir faire croire en une dépolitisation des pratiques européennes et de tenter d'attribuer à tout prix un caractère *sui generis* aux « normes » qui s'institutionnalisent dans ces arènes, les auteurs et les commentateurs en viennent beaucoup trop souvent à affirmer sans sourciller, sur le mode du « cela va de soi », que la recherche de compromis s'opposerait à la confrontation des intérêts, alors qu'elle est une des expressions les plus décisives des rapports de forces et de domination qui structurent les jeux européens.

La recherche d'un compromis n'exprime rien de plus qu'un intérêt (certainement protéiforme) à conclure une négociation. La socialisation constitue alors un processus d'optimisation de l'anticipation des valeurs de réserve et des coûts (sur la négociation en cours, les négociations connexes et à venir) de l'absence d'accord. L'appétence au compromis est fonction de la position occupée dans les différents jeux (Paris, représentation permanente, Bruxelles) et de l'autonomie dont le diplomate dispose pour concilier les modalités d'action propres à chacun de ces jeux. :

Reprenons l'exemple de l'opération dont Paris ne voulait pas : « la réconciliation de tout ça était compliquée. Ça a été vraiment un beau succès de travail de préparation. C'était le dernier COPS de juillet où on a fait admettre à tout le monde la séquence : on commence par la coordination et on continue la planification pour une opération. On réconcilie les deux et on cornérise les Britanniques, puisqu'ils sont tous seuls, dans le fond, à avoir des réserves sur les deux types d'action. Donc, les Britanniques ont laissé passer parce qu'ils étaient complètement cornérés, parce qu'ils s'étaient mal organisés en interne. Ils avaient une position qui était de réticence naturelle, mais sans qu'elle soit consolidée et ferme. Parce que c'est difficile aussi de s'opposer, surtout quand on est isolé. Et là les Britanniques étaient isolés. Nous on était encore en porte-à-faux vis-à-vis de Paris, parce qu'on était convaincu que c'est une opération qui avait du sens. Mais Paris voulait seulement de la coordination, surtout le ministère de la défense. Et du coup, on a vendu ce package, à nos partenaires et à Paris. On commence par de la coordination et on continue la planification pour une opération. Et les Britanniques, voyant qu'ils n'y échapperaient pas, s'y sont ralliés et pour la contrôler, le mieux possible (notamment pour que les coûts communs ne dégénèrent pas), pour la faire à leurs conditions, ont proposé un commandant de l'opération. Donc le patron de l'opération, c'est un Britannique. Elle a commencé et c'est plutôt un succès. Là il y a eu vraiment un travail de facilitation de compromis, tout en veillant bien sûr à nos intérêts. »<sup>53</sup>

Le « compromis » n'est ici ni le point mou d'une réconciliation des préférences antagonistes des Etats membres, ni le produit d'une posture conciliante, d'un assouplissement des positions nationales portées par des représentants bien socialisés aux douces mœurs bruxelloises. L'accord, difficile, apparaît bien davantage comme le produit (au moins pour parti) d'un enchaînement de manœuvres tactiques optimisées par l'acquisition d'un sens pratique des calculs appropriés.

---

53 . Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, janvier 2009.